



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II

Dottorato di ricerca

“La programmazione negoziale per lo sviluppo e la  
tutela del territorio”

Ciclo XXVII° - Settore disciplinare Ius/10

Funzione di sicurezza pubblica e  
partecipazione

Coordinatore del Dottorato Tutor  
Ch.mo Prof. Fiorenzo Liguori

Dottorando  
Dott. Antonio Serpico

## Sommario

PREFAZIONE .....	4
Capitolo I: I caratteri della sicurezza pubblica .....	9
Paragrafo I: La sicurezza e l'ordine pubblico .....	9
Paragrafo II: Limiti costituzionali alla sicurezza pubblica.....	15
Paragrafo III: Sicurezza e polizia amministrativa .....	18
Paragrafo IV: La sicurezza urbana: l'intervento del legislatore .....	23
....IV.I.....segue .....	27
....IV.II.....segue .....	29
Segue....IV.III.....	34
Paragrafo V: La sicurezza urbana a Napoli: il Progetto "Aracne" .....	40
CAPITOLO II: La sicurezza pubblica dal monopolio alla statale al modello partecipativo .....	46
Paragrafo I: Dal <i>government</i> alla <i>governance</i> .....	46
Paragrafo II: Modelli comparati di sicurezza partecipata. ....	48
Paragrafo III: Il modello sicurezza in Italia .....	51
Paragrafo III.I: Dalla polizia di prossimità alla sicurezza partecipata .....	55
Paragrafo III.II: L'esperienza pattizia.....	63
CAPITOLO III: Il governo del territorio come forma di sicurezza partecipata .....	70
Paragrafo I: Urbanistica e sicurezza nella storia .....	70
Paragrafo II: La sicurezza percepita .....	73
Paragrafo III: La teoria della finestra rotta ( <i>brokenwindow</i> ) .....	77
Paragrafo IV: L'urbanistica come strumento di sicurezza nella città statunitense... ..	79
Paragrafo IV.I: ... nella città europea.....	85
Paragrafo IV.II: ..in Italia.....	90
Paragrafo V: Politiche di sicurezza e urbanistica: funzioni e destinatari. ....	93
Paragrafo VI: L'esperienza torinese: il quartiere San Salvario .....	97
Paragrafo VII: Altri strumenti di recupero dei quartieri degradati: i Contratti di quartiere e i Programmi di Recupero Urbano (P.R.U.) .....	103
CAPITOLO III: I soggetti privati nella pubblica sicurezza .....	107
Paragrafo I: Gli steward .....	107
Paragrafo I.I: Selezione del personale: compiti della società responsabile dei servizi e del Prefetto .....	108
Paragrafo I.II. Formazione del personale: compiti della società responsabile dei servizi .....	111
Paragrafo I.III: Campo di applicazione .....	112

Paragrafo I.IV: Compiti e responsabilità degli steward.....	113
Paragrafo I.V: Attività di bonifica dell'impianto.....	114
Paragrafo II: Attività degli steward: attività di prefiltraggio .....	115
Paragrafo II.I: Attività di filtraggio.....	116
Paragrafo II.II: Attività all'interno dell'impianto sportivo .....	117
Paragrafo II.III: Attività in caso di violazione del regolamento d'uso .....	118
Paragrafo III: Profilo giuridico e responsabilità degli steward, protagonisti della cosiddetta "polizia sussidiaria" .....	119
Paragrafo III.I: Profili e tutela giuridici degli steward.....	120
Paragrafo IV: Gli osservatori volontari, le c.d. "ronde" .....	124
Paragrafo IV.I: La sentenza della Corte Costituzionale n. 226/2010.....	130
Paragrafo V: Altri soggetti privati che svolgono funzioni di sicurezza: le guardie ecologiche .....	135
Paragrafo V.I.:Le guardie venatorie .....	138
Considerazioni conclusive .....	142
BIBLIOGRAFIA.....	144

## PREFAZIONE

Secondo il dizionario della lingua italiana la sicurezza è “una condizione oggettiva esente da pericoli o garantita da eventuali pericoli”, mentre la sicurezza pubblica è “la condizione oggettiva di uno Stato in cui sia garantito ai singoli il tranquillo svolgimento delle proprie attività”.

Questa premessa è fondamentale per lo svolgimento e la trattazione dell’argomento in esame giacchè il termine “sicurezza” è polisemantico ed usato in vari contesti (sicurezza sul lavoro, sicurezza stradale, sicurezza economica et. c.).

La sicurezza, intesa come sicurezza pubblica, possiamo definirla un “minimo comune denominatore” che ha accompagnato l’uomo nella sua evoluzione, dai primordi ai giorni attuali, su cui ha da sempre concentrato la propria attenzione.

Già le prime civiltà, avevano come obiettivo la difesa dell’ordine costituito dai pericoli interni ed esterni, prevedendo sanzioni severe contro chiunque violasse le regole della convivenza civile. Ad esempio, si ricordano le leggi “sillane”, ovvero emanate da Lucio Cornelio Silla (dittatore di Roma nell’epoca repubblicana) che punivano con la pena capitale il porto di armi nelle pubbliche strade di Roma o entro una cerchia di mille passi dalla città, al fine di furto o di omicidio. Questo era il reato tipico dei *sicarii*, ovvero dei componenti delle bande armate delle opposte fazioni politiche.

Nel XX secolo, epoca nella quale, nonostante lo svolgimento dei due conflitti mondiali che hanno impegnato i protagonisti per oltre un decennio (1914 – 1918; 1939 - 1945, senza contare la successiva fase della ricostruzione), vi è stato il più rilevante sviluppo tecnologico e scientifico che l’uomo abbia mai avuto, gli Stati hanno investito gran parte del capitale pubblico sulla sicurezza, cioè sul mantenimento dell’ordine costituito, impegnando notevoli risorse umane e finanziarie al fine di garantire il sereno svolgimento della vita quotidiana della collettività.

Tale “mission” non è stata abbandonata in epoca contemporanea, nonostante la grave crisi finanziaria che sta attanagliando settori pubblici e privati dell’intero pianeta. La spesa pubblica ha visto, in proporzione ad altri settori sicuramente non meno rilevanti quali la sanità, l’istruzione, et c., minori tagli, a torto o a ragione, nel settore della sicurezza. Basta osservare che l’attuale governo ha stanziato per l’anno corrente, oltre i 500 milioni di euro per la difesa militare, 150 milioni per la cybersecurity e 50 milioni per il potenziamento della strumentazione delle forze dell’ordine.

Perché l’uomo e i governi istituiti hanno da sempre e costantemente impegnato molte delle proprie risorse in questo settore?

Per un senso di insicurezza innato nell’uomo? Per cercare consenso anche quando il potere non è affidato dal popolo (come nei governi democratici) ma è a questi imposto? Perché il rispetto delle regole della convivenza civile costituisce la base per lo sviluppo della comunità?

Probabilmente ognuna di queste possibili motivazioni rappresenta una risposta alla nostra domanda.

La sicurezza pubblica ha costituito tradizionalmente un fine, un obiettivo che lo Stato – apparato, ha riservato alla sua esclusiva competenza. Ciò perché il mantenimento della sicurezza garantiva la stabilità delle istituzioni e del potere costituito, ponendoli al riparo da minacce esterne ed interne. Tuttavia, la sicurezza non deve essere intesa come un concetto che ha mantenuto costanti il suo significato e le sue finalità, ma costituisce un istituto fluido, con scopi in evoluzione, soprattutto negli ultimi decenni. In particolare, l’attenzione dello Stato non si è rivolta esclusivamente al proprio apparato istituzionale, bensì anche alla collettività. Fine precipuo dello Stato è diventato, pertanto, la garanzia di quelle condizioni di stabilità che permettono ai cittadini la civile convivenza, condizione indispensabile per lo sviluppo di tutte le attività umane (commerciali, industriali, et c.). I privati, tuttavia, sono diventati non solo i destinatari delle politiche di sicurezza, ma anche gli attori, quantomeno compartecipi. Tale condizione non deve essere intesa come volontà di decentramento funzionale da parte

dello Stato. Il coinvolgimento dei soggetti privati nel settore della sicurezza pubblica nasce dall'esigenza di coinvolgere con sempre maggiore costanza i privati al fine di attuare le condotte più adatte per far percepire la sicurezza ai cittadini e di focalizzare l'attenzione maggiormente sulla prevenzione anziché sulla repressione dei reati e di quelle condizioni che minano la serenità della vita quotidiana.

Se la ricerca della "sicurezza" costituisce il "minimo comune denominatore" nella politica governativa delle varie civiltà da quando ha cominciato a riunirsi in comunità fino ad oggi, si è evoluto e cambiato il *modus* dell'impegno in tale settore.

In particolare, negli ultimi anni, in Italia, prendendo spunto da esperienze di altri Stati (in primis, U.S.A. e Gran Bretagna), in materia di sicurezza, pur costituendo ancora oggetto di legislazione esclusiva dello Stato (v.d. articolo 117, comma 2, lett. h della Costituzione), sono sorte le prime esperienze di "partecipazione", ovvero di concorso di soggetti privati nell'ordine e sicurezza pubblica.

Vero è che negli ultimi decenni si è assistito ad una politica di decentramento amministrativo in vari settori e di sempre più frequente affidamento a soggetti privati di esercizio di funzioni pubbliche (ad esempio, in materia di procedura concorsuali per la pubblica amministrazione, in materia di trasporto pubblico, et c.). Tuttavia, la sicurezza pubblica era stata sempre considerata una competenza riservata al potere pubblico, tramite le forze di polizia, probabilmente anche per l'esigenza dello Stato di avere sotto controllo l'ordine pubblico, avendo una sorta di diffidenza nel concorso dei "governati" in un settore così delicato anche per la stabilità del potere.

Il presente lavoro rappresenterà il modo in cui questo "pregiudizio" da parte del potere pubblico sia andato via via sgretolandosi. Sulla scorta dell'esperienza anglosassone della partecipazione tra pubblico e privato nel mantenimento della pubblica sicurezza, congiuntamente all'esigenza di ottimizzazione delle risorse pubbliche, sia umane sia finanziarie, ha dato il

via nei Paesi europei ad un nuovo modello in cui le forze di polizia vengono affiancati da altri soggetti. In Italia, l'esercizio "partecipato" in materia di sicurezza è stato previsto dall'istituzione, legislativamente previste, delle figure delle guardie particolari giurate, degli "stewards", delle "ronde", et c. Oltre a questa delega di funzioni, l'elaborato illustrerà come sia cambiato anche il modo di esercitare il potere pubblico in materia di sicurezza. In particolare, si dimostrerà come la sicurezza non venga più imposta dall'alto, per il tramite delle forze di polizia, ma garantita tramite la partecipazione della società civile e delle altre settori della scienza, quale ad esempio, l'urbanistica. Spesso, infatti, un corretto governo del territorio è alla base del raggiungimento di un soddisfacente *status* di sicurezza per i suoi abitanti. Si illustrerà come un adeguamento strumento urbanistico in tal senso possa essere elaborato solo se vi è partecipazione, in sede di pianificazione, di tutti i soggetti pubblici e privati interessati (architetti, ingegneri, comitati civici, et c.).

E' in atto, pertanto, un'inversione del modo di "fare sicurezza", ove lo scopo non è più solo la "repressione" (azione nella quale lo Stato detiene tuttora il monopolio normativo ed esecutivo), ma soprattutto la "prevenzione", azione nella quale i cittadini non divengono i "beneficiari" passivi, ma gli attori principali, giacchè le loro istanze vengono raccolte in sedi istituzionali (*in primis* i Comitati Nazionali e Provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica) e poste alla base di atti di natura normativa e/o provvedimentale. E' stata, inoltre, prevista una figura, quale il c.d. "poliziotto di quartiere" che rappresenta, forse più di ogni altro strumento, la "prossimità" dello Stato alla collettività in materia di sicurezza, come si analizzerà dettagliatamente più avanti.

In una concezione di Pubblica Amministrazione che ha mutato la sua natura intrinseca concependo i membri della collettività non più come "amministrati" e quindi come soggetti passivi del potere, ma come "recettori" e partecipi di questo, anche l'esercizio della pubblica sicurezza ha modificato i suoi connotati. In particolare, la sicurezza non ha più solo

una dimensione “oggettiva” ma anche “soggettiva”. E’ diventato, pertanto, fondamentale non solo costituire sicurezza, ma anche (se non soprattutto) far sentire sicuri i cittadini. Da qui nasce il concetto di “sicurezza percepita”. Come si analizzerà nel dettaglio più avanti, la “sicurezza percepita” è un stato psicologico, se vogliamo “emotivo”, del cittadino che vuole sentirsi “sicuro”. Non sempre, tuttavia, la sicurezza oggettiva coincide con quella percepita: stranamente, capita spesso che la collettività si senta insicura pur in una condizione oggettiva di sicurezza e viceversa.

Il presente lavoro, si propone il fine di illustrare come la sicurezza sia un fine, un obiettivo, al cui raggiungimento non è più sufficiente l’esercizio del potere pubblico tradizionalmente inteso, ma occorra il concorso necessario di vari componenti della società civile, sia in fase di ideazione, di pianificazione, sia in fase di esecuzione.



## Capitolo I: I caratteri della sicurezza pubblica

### Paragrafo I: La sicurezza e l'ordine pubblico

La grande tradizione della filosofia giuridica e politica moderna nasce con il tema della mancanza di sicurezza nello stato di natura che richiede la costruzione di un ordine artificiale – l'ordinamento giuridico politico – capace di assicurare prevedibilità dei comportamenti, certezze delle aspettative e delle regole. Spesso per “sicurezza” si intende una situazione in cui la possibilità che si producano eventi in grado di generare una crisi perniciosa (per gli individui, i gruppi, le collettività e le istituzioni) venga neutralizzata o minimizzata.

A partire da tali riflessioni la sicurezza è stata concepita come un bene pubblico globale. Come bene primario costituisce la preconditione per il perseguimento di altri beni, materiali ed immateriali, individuali e collettivi. L'universo concettuale della sicurezza è strettamente connesso:

- a) con lo stato moderno occidentale e con le sue configurazioni; b) con le trasformazioni dell'idea di cittadinanza e dell'opinione pubblica.

Nell'epoca moderna (soprattutto negli Stati assoluti) la sicurezza è centrata sullo “Stato - apparato”. Le attività organizzate e condotte in tal e settore mirano a garantire la stabilità delle istituzioni e dei suoi rappresentanti, con sacrificio dei diritti e delle libertà individuali. L'agenda della sicurezza è definita in base alle minacce all'integrità politico territoriale, alle sfide della sovversione interna, della criminalità e della devianza. In tale epoca lo Stato detiene il monopolio della gestione della propria sicurezza, devolvendo gran parte delle proprie risorse umane e finanziarie e istituendo capitoli di spesa di gran lunga più impegnativi rispetto ad altri che acquisteranno

maggior dignità nel periodo dello “Stato – sociale”, quali ad esempio l’istruzione, la sanità, et c.

Pertanto, nello stato moderno la sicurezza interna è stata espressa: a) sotto la forma del controllo sociale; b) come tutela delle istituzioni e dell’ordine costituito.

In epoca contemporanea la sicurezza viene intesa e perseguita sotto una diversa prospettiva e per distinte finalità, almeno nei suoi caratteri generali. Il passaggio dallo Stato – liberale allo Stato – sociale (e, in particolare, il progressivo venir meno dei regimi dittatoriali con conseguente istituzione di governi democratici) ha comportato una modifica sostanziale degli obiettivi (oltre che della stessa concezione) della “sicurezza”. Nei governi democratici, infatti, si conserva pur sempre il fine dell’integrità dei confini territoriali e della protezione delle istituzioni da attacchi interni ed esterni, ma, accanto a tale scopo, si ricerca anche la sicurezza dei cittadini e della collettività, intesa in senso ampio.

Si è discusso circa l’esistenza di un “diritto alla sicurezza”, ovvero se la sicurezza possa essere rivendicata come diritto soggettivo<sup>1</sup>. In particolare, tale quesito (o meglio, tale esigenza) è sorto, soprattutto, dopo gli attentati dell’11 settembre 2001, poiché, come mai in precedenza, la comunità si è sentita “insicura”, ovvero impedita o comunque limitata nelle sue libertà fondamentali. Si è replicato, tuttavia, che esistono dei motivi giuridico – ontologici all’affermazione dell’inesistenza di siffatta situazione giuridica soggettiva. Da un lato, infatti, non si può sostenere che esista un diritto ad esercitare arbitrariamente le proprie ragioni oltre i limiti stabiliti dall’ordinamento (v.d. ad esempio l’articolo 52 c.p.), dall’altro non può essere concepito un diritto a prestazioni sempre e dovunque, a semplice richiesta del cittadino, delle forze di polizia, senza un margine di discrezionalità di quest’ultime.

---

<sup>1</sup>L’ esigenza di sicurezza è espressa anche in un cartiglio nel grande affresco su «Il Buon governo», dipinto dal Lorenzetti nel 1200, che si trova a Siena nella sala del Consiglio comunale.

In merito è intervenuta l'ordinanza della Corte Costituzionale n. 187/2001 che evidenzia la manifesta infondatezza della tesi del giudice *a quo*, secondo cui tra i diritti inviolabili dell'uomo, ex art. 2 Cost., vi sarebbe anche il diritto *“a vedere protetta la propria sicurezza da fatti puniti come reato, mediante interventi dell'autorità giudiziaria limitativi dell'altrui libertà personale”*. In contrario, il Giudice delle Leggi osservò che *“spetta esclusivamente alla discrezionalità del legislatore determinare, nel rispetto del principio della riserva di legge stabilito dall'art. 13, comma 2, Cost., i casi in cui il giudice può disporre restrizioni della libertà personale, ed è pure riservata alla discrezionalità del legislatore la determinazione dei casi di necessità ed urgenza in cui possono essere adottati provvedimenti provvisori restrittivi della libertà personale, ai sensi dell'art. 13, comma 3, Cost.”*<sup>2</sup>

E' corretto quindi riferirsi alla classica “funzione di sicurezza” e non a diritti alla sicurezza. Non già perché all'esercizio di una funzione pubblica non possano corrispondere situazioni pretensive qualificabili come diritti, ma perché la sicurezza pubblica non può costituire il contenuto di un diritto alla persona o di un diritto sociale. La sicurezza pubblica – che non deve essere confusa nel generico bisogno di sicurezza che investe settori quali l'economia, la salute, et c. – costituisce, infatti, come si analizzerà nei paragrafi e nei capitoli che seguono, uno stato psicologico, emotivo, da cui promana un interesse.

La locuzione “ordine e sicurezza pubblica”, com'è noto, è stata introdotta nel nostro ordinamento dall'art. 2 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica

---

<sup>2</sup> La questione traeva origine dalla rimessione degli atti da parte di giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Latina, il quale riteneva che violassero gli artt. 2 e 3 Cost, gli articoli 280 e 391, comma 5, c.p.p. nella parte in cui i reati di cui all'art. 381, comma 2, cod. proc. pen., non consentono l'applicazione di misure cautelari coercitive fuori dei casi di arresto in flagranza di reato. Il giudice rimettente era stato investito della richiesta del pubblico ministero di applicazione della custodia cautelare in carcere nei confronti di persona indagata per truffa continuata (art. 640 cod. pen.), rileva che per tale reato, punibile con pena fino a tre anni di reclusione, ai sensi degli artt. 278 e 280 cod. proc. pen. non può essere applicata alcuna misura cautelare “a tutela della collettività e delle potenziali vittime di futuri illeciti che verosimilmente il prevenuto continuerà a perpetrare”, nonostante sussistano le condizioni dell'art. 273 cod. proc. pen. e le esigenze cautelari di cui all'art. 274 cod. proc. pen.

Sicurezza (T.U.L.P.S.) del 1926, poi riprodotto in quello del 1931<sup>3</sup>, che, al primo comma, dispone: *“Il Prefetto, nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica, ha facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica”*.

Ancorchè la nostra Carta Costituzionale, fino alla riforma del 2001, facesse riferimento esclusivamente al concetto di “sicurezza pubblica<sup>4</sup>”, la dottrina e la giurisprudenza hanno ritenuto corretto l’uso, nelle leggi ordinarie l’uso dell’espressione “ordine pubblico”. Si è, tuttavia, unanimemente ritenuto - in coerenza con i principi della nostra Costituzione che garantiscono la circolarità del potere politico e il dissenso ideologico – che il concetto sopra menzionato designi il mero ordine materiale<sup>5</sup> che può ritenersi turbato solo in conseguenza di comportamenti umani violenti o di fatti naturali pregiudizievoli (terremoti, eruzioni vulcaniche, et c.) per la pubblica incolumità. Corrispondentemente, la sicurezza pubblica identifica lo stato psicologico della collettività che si sente sicura nella persona e dei beni. Ed è appunto in questi termini che si è espressa la Corte Costituzionale nella sentenza n. 2/1956, allorchè affermò che *“sicurezza si ha quando un cittadino può svolgere la sua lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale: è l’ “ordinato vivere civile”, che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico”*.

La netta distinzione tra ordine e sicurezza pubblica enunciata dall’allora Capo del Governo Benito Mussolini nella relazione ministeriale al T.U.L.P.S. del 1926 con riferimento all’articolo 2 – secondo la quale “la tutela dell’ordine attiene più direttamente alla difesa degli ordinamenti obiettivi dello Stato, mentre la tutela della sicurezza attiene più direttamente alla difesa dei cittadini e dei loro beni – offriva un’immagine volutamente

---

<sup>3</sup> Art. 2 r.d. 6 novembre 1926, n. 1848, riprodotto nel tuttora vigente art. 2 T.U.L.P.S., r.d. 18 giugno 1931, n. 773

<sup>4</sup> Diversamente da quanto statuito dall’articolo 31 dello Statuto Regionale della Sicilia e dall’art. 44 dello Statuto Regionale della Valle D’Aosta.

<sup>5</sup> *“L’orde dans la rue”* di Marcel HAURIUO. L’illustre autor non contrapponeva l’ordine materiale all’ordine ideale, ma desumeva, dal concetto materiale dell’ordine che le autorità amministrative non potessero pregiudicare le libertà pubbliche se non quando il loro esercizio avesse provocato violazioni dell’ordine materiale.

edulcorata (sensibile alla difesa dei cittadini e dei loro beni!), sol che si pensi, in primo luogo, che quel Testo Unico era stato “ispirato a quel grande principio di volere rafforzata l’autorità dello Stato e la gelosa tutela delle prerogative di sovranità inerente al potere di Governo” e, in secondo luogo, che, secondo il Ministro della Giustizia dell’epoca Alfredo Rocco, i diritti dei cittadini costituivano, riesumando le idee di Gerber<sup>6</sup>, soltanto dei “diritti riflessi” a fronte del potere dello Stato.

In realtà, sia allora, sia attualmente, sicurezza e ordine pubblico sono i due lati della stessa medaglia<sup>7</sup>: nei regimi autoritari, la sicurezza pubblica è la sicurezza “ipostatizzata” dello “Stato – persona”, negli ordinamenti democratici è la sicurezza “ipostatizzata” dello “Stato – comunità”. In altre parole, negli ordinamenti dove non vi è circolarità del potere o è prevista a determinate condizioni, l’ordine pubblico si identifica con l’ordine ideale, il dissenso dal quale è considerato pericoloso dal regime per la sua stabilità. Invece, nei governi democratici la sicurezza pubblica intanto esiste in quanto deve preservare l’ordine materiale e ciò non solo grazie alla funzione di pubblica sicurezza, ma anche con misure di natura sociale e con servizi pubblici, in grado di eliminare a monte le cause dei potenziali disordini<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Questo autore parlava dei diritti dei cittadini come “effetti riflessi” del potere dello Stato ovvero di “diritti riflessi”, in quanto il cittadino “appartiene a quello Stato come soggetto giuridico, come persona giuridicamente sottomessa”

<sup>77</sup> Cfr. A.PACE, *La funzione di sicurezza nella legalità costituzionale*, in Quaderni Costituzionali a XXXIV, n.4, dicembre 2014

<sup>8</sup> Con riferimento, in specie, ai servizi di ordine pubblico si richiama un significativo, iniziale passo delle note diramate nel 1969 dall’allora Capo della Polizia Vicari: ai fini della polizia di sicurezza, “per ‘ordine pubblico’ deve intendersi lo stato di pubblica tranquillità e di sicurezza delle persone, che consente il pacifico svolgimento della vita sociale. Come ha precisato la Corte Costituzionale, l’ordine pubblico, conforme allo spirito della Costituzione, è la situazione nella quale sia assicurato al cittadino l’esercizio dei diritti di libertà, la possibilità di svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale; l’ordinato vivere civile, che è essenza, giustificazione, meta dello Stato libero e democratico. L’ordine pubblico presuppone l’osservanza dell’ordine legale. Ma, mentre quest’ultimo è un ordine statico, che indica la perfetta coincidenza del fatto e del diritto, in una situazione ideale di raggiunto equilibrio delle entità e delle forze sociali, l’ordine pubblico esprime la realtà nel suo aspetto dinamico. Da questa premessa discende innanzitutto l’importante conseguenza che in materia di ordine pubblico le considerazioni di fatto debbono essere sempre prioritarie nella valutazione di una situazione e nelle conseguenti decisioni”.

Il legislatore statale ordinario, al riguardo, ha precisato che *“le funzioni e i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni.”* (articolo 159, comma 2, del D.lgs. n. 112 del 1998)<sup>9</sup>.

Si sono sviluppate varie teorie tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo in tema di ordine pubblico e sicurezza. Secondo Ranelletti, *“per ordine pubblico nel campo della polizia e di cui questa deve assicurare il mantenimento, si deve intendere quello stato generale della società, in cui il tutto sociale e i suoi singoli membri, nell'esplicamento delle loro forze riconosciute e protette dal diritto, sono garantiti da ogni lesione o minaccia di lesione, che la legge consente di colpire come delitto o come contravvenzione [...]. L'ordine pubblico, il buon costume, la sicurezza e così via, di cui [...] parlano le nostre leggi come concetti distinti, sono*

---

<sup>9</sup> In merito v.d. anche sentenza Cort. Cost. n. 407/2002 “*..appare improprio, nella fattispecie in esame, il riferimento alla materia "sicurezza", di cui alla lettera h) del citato art. 117. Non sembra infatti necessario a questo scopo accertare, in una prospettiva generale, se nella legislazione e nella giurisprudenza costituzionale la nozione di "sicurezza pubblica" assuma un significato restrittivo, in quanto usata in endiadi con quella di "ordine pubblico", o invece assuma una portata estensiva, in quanto distinta dall'ordine pubblico, o collegata con la tutela della salute, dell'ambiente, del lavoro e così via. E' sufficiente infatti constatare che il contesto specifico della lettera h) del secondo comma dell'art. 117 -che riproduce pressoché integralmente l'art. 1, comma 3 lettera l) , della legge n. 59 del 1997- induce, in ragione della connessione testuale con "ordine pubblico" e dell'esclusione esplicita della "polizia amministrativa locale", nonché in base ai lavori preparatori, ad un'interpretazione restrittiva della nozione di "sicurezza pubblica". Questa infatti, secondo un tradizionale indirizzo di questa Corte, è da configurare, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico.*”

*soltanto lati o parti di quest'ordine pubblico, come noi dobbiamo concepirlo nel campo della polizia, come oggetto della sua garentia*"<sup>10</sup>.

Secondo altra dottrina, i rapporti tra "ordine pubblico" e "sicurezza" sarebbero da definire in termini di vero e proprio rapporto di specie a genere; mentre l'"ordine pubblico" si identificherebbe nella prevenzione di qualsiasi fatto criminoso che pregiudichi la stessa esistenza dell'ordinamento, la "sicurezza" costituirebbe una garanzia ulteriore e qualificata per i cittadini, riguardando specificamente la prevenzione di quei reati portati in danno dell'incolumità fisica dei privati e dell'integrità dei loro beni<sup>11</sup>.

## **Paragrafo II: Limiti costituzionali alla sicurezza pubblica**

I provvedimenti di polizia per motivi di ordine e sicurezza pubblica possono essere adottati anche in limitazione di diritti costituzionalmente previsti purchè la Costituzione lo consenta espressamente oppure ne riservi la previsione alla legge. Inoltre, sia nel caso che la possibile limitazione sia prevista dalla Costituzione, sia nel caso che sia riservata alla legge la possibilità di adottare misure preventive a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, deve essere espressamente e specificamente disposto.

---

<sup>10</sup> Cfr. O.RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, pag. 438

<sup>11</sup>in questo senso vedasi G.CARBONI, *L'inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità*, Milano, 1970, pag. 307, nonché P.VIRGA, *La potestà di polizia*, Milano, 1954, pag. 12. Per la distinzione espressa tra "sicurezza pubblica" e "ordine pubblico" si è fatto riferimento a V.E.ORLANDO, *Principi generali del diritto amministrativo*, V edizione, Firenze, 1919, pag. 273. Ciò con l'avvertenza che assai diverse sono le opzioni espresse dal pensiero giuridico. Nel senso di una mera endiadi (l'"ordine pubblico" verrebbe in rilievo in una dimensione *materiale* (e non *ideale*) ed esprimerebbe una mera endiadi in rapporto alla "sicurezza pubblica"), vedasi, per tutti, G.CAIA, *L'Amministrazione della pubblica sicurezza e le forze di polizia: l'assetto delle competenze e il coordinamento in relazione i recenti interventi normativi*, in *Nuovi orizzonti della sicurezza urbana*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), pag. 95 e ss

Parte della dottrina non condivide, pertanto, la tesi secondo cui nel nostro ordinamento sia previsto un generico potere di prevenzione per questi fini<sup>12</sup>.

Tra le situazioni giuridiche soggettive costituzionalmente garantite che possono subire limitazioni per motivi di ordine e sicurezza pubblica vi sono la libertà di circolazione (articolo 16, comma 1, Cost.), la libertà di riunione (qui è prevista addirittura una limitazione in via preventiva: articolo 17, comma 3, Cost.) e la libertà di iniziativa economica (articolo 41, comma 2, Cost<sup>13</sup>).

Anche la libertà personale può essere limitata per motivi di ordine e sicurezza pubblica. L'articolo 13, comma 3, Cost., infatti prevede restrizioni "provvisorie" di tale libertà "in casi eccezionali di necessità ed urgenza tassativamente indicati dalla legge". E quindi, se si ritiene, come sembra corretto, che la riserva di legge ivi prevista non si rinforzata, ancorchè assoluta, non è sostenibile che le restrizioni disciplinate da tali disposizioni siano solo quelle serventi le finalità di giustizia penale, di educazione dei minori e di tutela della salute<sup>14</sup>. Di qui la legittimità delle restrizioni della libertà personale per motivi di sicurezza pubblica, siano esse "durature" o anche solo "temporanee"<sup>15</sup> purchè la legge indichi espressamente i casi eccezionali nei quali la restrizione possa essere effettuata e sempre che la legge ne preveda il tempestivo controllo da parte dell'autorità giudiziaria. Ciò significa che le restrizioni previste dall'articolo 13, commi 2 e 3, Cost. si applicano anche nei casi in cui non vi sia un pregiudizio per la dignità sociale<sup>16</sup>. La Corte Costituzionale, in un primo

---

<sup>12</sup> In questo senso v.d. A.C. JEMOLO e BOGNETTI.

<sup>13</sup> E, peraltro, diffusa in dottrina l'opinione secondo cui la sicurezza, ai sensi dell'art. 41 Cost., riguarda sia la sicurezza dei lavoratori, sia la sicurezza pubblica.

<sup>14</sup> In senso contrario, v.d. ELIA e FILIPPETTA, secondo i quali la tesi sopra riportata implicherebbe una lacuna di fini nell'attività di polizia, anche se, trattandosi di materia coperta da riserva assoluta, è dovere del legislatore precisare di volta in volta i fini e specificare i casi e i modi dell'intervento dell'autorità di pubblica sicurezza.

<sup>15</sup> Secondo le pronuncia n. 13/1972 della Corte Costituzionale le restrizioni disciplinate dall'art. 13 Cost. sarebbero solo quelle durature e non anche quelle temporanee, come l'accompagnamento coattivo di pubblica sicurezza disciplinato dall'art. 15 T.U.L.P.S.

<sup>16</sup> Come, accade nei rilievi segnaletici ex art. 4 T.U.L.P.S. La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 105/2001 statui che *"in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere"* si determina



tempo, invece, sostenne una teoria opposta con devianti conseguenze sull'esclusione delle restrizioni della libertà personale per motivi di salute. In questa linea, più attenta al dettato costituzionale, sono state altresì progressivamente eliminate le ipotesi di accompagnamento coattivo sottratte al controllo successivo del magistrato<sup>17</sup>. Per contro, la disciplina delle perquisizioni sul posto<sup>18</sup>, secondo taluni autori, suscita talune riserve giacché, se da un lato, correttamente, prevede il controllo dell'autorità giudiziaria, dall'altro, non specifica i casi eccezionali di necessità ed urgenza che ne fondano la legittimità, limitandosi il legislatore costituzionale a ripetere il disposto normativo già presente in altre norme, con ciò violandone la *ratio*.

Limitazioni di pubblica sicurezza non possono essere disposte con riferimento alla libertà domiciliare, alla libertà di corrispondenza e di comunicazione, alla libertà di associazione, alla libertà di manifestazione del pensiero, di stampa e di radiodiffusione televisiva.

Motivi di ordine e di sicurezza pubblica non possono essere adottati con riferimento alle ispezioni e alle perquisizioni domiciliari (articolo 14 Cost.) per il semplice fatto che, trattandosi di un luogo privato, non possono venire in rilievo motivi di ordine e di sicurezza pubblica.

Le medesime argomentazioni valgono per la libertà di associazione (articolo 18 Cost.). Il limite che la Carta Costituzionale pone a tale diritto è quello di svolgere attività vietate anche ai singoli, ciò al fine atti ampiamente discrezionali e/o arbitrari da parte dell'autorità amministrativa che potevano essere consentiti con le disposizioni del T.U.L.P.S. Tale tesi è confermata dalle leggi n. 645/1952 e 17/1982 che hanno riguardato, rispettivamente, le associazioni neo fasciste e quella segrete, il cui

---

*"quella mortificazione della dignità dell'uomo" che è "indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale"*

<sup>17</sup> In questo senso l'articolo 349, comma 5, c.p.p. dispone che la polizia giudiziaria dia immediata notizia al pubblico ministero al trattenimento, per identificazione, di una persona presso i propri uffici, quand'anche il trattenimento sia inferiore alle dodici ore

<sup>18</sup> V.d. art. 4, legge 22 maggio 1975, n. 152

scioglimento compete solo al Governo previo accertamento dell'illiceità dei fini dell'associazione da parte dell'autorità giurisdizionale.

### Paragrafo III: Sicurezza e polizia amministrativa

Secondo il pensiero giuridico prevalente la polizia amministrativa (in senso stretto o *tout court*) manifesta un profilo non autonomo, ma strumentale ed accessorio rispetto alle funzioni di amministrazione attiva (o di gestione) attinente a qualsiasi materia<sup>19</sup>. Ad essere chiamato in causa, quindi, è un fascio articolato di compiti volti ad assicurare protezione all'esistenza e al corretto funzionamento di una data "cosa" o di uno specifico settore (una strada, un fiume, il commercio, l'edilizia, la viabilità, etc.), messi al riparo dagli effetti pregiudizievoli che possono ad essi derivare dall'agire dell'individuo in contrasto con l'ordinamento *lato sensu* inteso. In concreto, si tratta di un'attività che, tendendo talora a confondersi con la stessa amministrazione attiva, è fatta di rilascio di autorizzazioni ai privati (o consensi o atti abilitativi comunque denominati) e di atti contrari (divieti o comandi), cui può accompagnarsi anche una repressione (amministrativa) delle eventuali trasgressioni, senza, però, che vengano in rilievo potestà autoritativo-coercitive di "pubblica sicurezza"<sup>20</sup>.

L'elaborazione in materia della Corte costituzionale ha confermato tale impostazione; tuttavia, la stessa Corte, chiamata via via a pronunciarsi in

---

<sup>19</sup> La natura strumentale della polizia amministrativa rispetto ai poteri di amministrazione attiva era già stata intuita da G.ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Milano-Torino-Roma, 1913, pag. 157, riportato in Q.CAMERLENGO, *Pubblica sicurezza statale e polizia amministrativa locale tra ordine pubblico e sviluppo economico*, in *Le Regioni*, II, 2002, pagg. 210 e ss. La polizia amministrativa -osserva l'A.- "*riguarda la protezione degli interessi sociali e individuali che si colleghino coi rami di attività della pubblica amministrazione, e garantisce tali interessi solo in guisa mediata, cioè attraverso la protezione dell'esistenza, del mantenimento della funzione di una data cosa*".

<sup>20</sup> Per approfondimenti sul tema si rinvia a A.NOVA, voce *Polizia amministrativa*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XI, Torino, 1996 ed ai riferimenti giurisprudenziali e dottrinari in esso contenuti.

ordine alle (re)distribuzione delle competenze amministrative ad opera dei cosiddetti tre decentramenti, ha finito per esaltare solo la dimensione locale (ovvero regionale e locale) della polizia amministrativa<sup>21</sup>. Questa (e solo questa) ha, poi, trovato definizione nel comma 1 dell'articolo 159 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 quale complesso delle *“misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle regioni e degli enti locali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica”*.

Ma se il *proprium* della funzione di polizia amministrativa è dato dalla natura accessoria e strumentale rispetto alla cosiddetta amministrazione attiva ovvero tende a (con)fondersi con questa nei limiti in cui abbraccia anche le prerogative autorizzatorie, non pare possa ragionevolmente negarsi che essa debba ritenersi articolata in un livello, oltre che locale (regionale e locale, nelle disposizioni dei tre decentramenti amministrativi), anche statale. La simmetria riconosciuta ai compiti di polizia amministrativa rispetto alla titolarità dello Stato ovvero delle regioni e degli enti locali delle funzioni di amministrazione attiva e di gestione in relazione alle specifiche materie considerate, pertanto, deve portare ad evitare di cadere in quella sorta di “trappola” materialistica (sostanzialmente fuorviante) espressa dalla dicotomia “ordine pubblico e sicurezza” e “polizia amministrativa locale” di cui all'attuale formulazione della lettera h) del comma 2 dell'articolo 117 della Costituzione.

Ma al di là del silenzio della Costituzione, ad una polizia amministrativa statale fa espresso riferimento l'articolo 160 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. La norma di legge, inserita nell'ambito del Titolo V del decreto, concernente la disciplina della polizia amministrativa regionale e

---

<sup>21</sup> - In relazione alle previsioni di cui ai d.P.R. n. 1 del 1972, d.P.R. n. 616 del 1977 e d.lgs. n. 112 del 1998, vedasi, *ex plurimis*, Corte cost., 24-27 marzo 1987, n.77; 11 febbraio 1988, n. 218; 30 giugno 1988, n. 740; 26 ottobre 1988, n. 1013; 26 ottobre-3 novembre 1988, n. 1013; 19 marzo 1990, n. 162; 7 luglio 1995, n. 115; 25 luglio 2001, n. 290

locale (oggi rimessa alla esclusiva competenza legislativa delle regioni: art. 117, co.2, lett.h), prevede che “*sono conservati allo Stato le funzioni e i compiti di polizia amministrativa*” nelle materie riservate all’amministrazione attiva dello Stato e tassativamente elencate nell’articolo 1, comma 3, della legge n. 59 del 1997<sup>22</sup>.

Il riferimento non può che essere a tutta l’attività di prevenzione intestata allo Stato (polizia di sicurezza e polizia amministrativa); e l’elencazione di cui all’articolo 1, comma 3, citato, richiama espressamente -si badi bene- anche la materia dell’ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

A voler dare un senso compiuto al quadro normativo, dovrebbe allora ammettersi che la materia dell’ordine pubblico e della sicurezza pubblica richiamerebbe beni - interessi tutelati sia dalla funzione di polizia di sicurezza, sia da quella di polizia amministrativa. Tali funzioni, che esprimono modalità diverse di tutela, sono ricondotte alla titolarità esclusiva dello Stato per lo spessore (primario e fondamentale) dei beni-interessi stessi ovvero, per dirla con una terminologia coerente con l’attuale formulazione dell’articolo 118, comma 1, della Costituzione, perché pongono “*esigenze di esercizio unitario*”.

Sotto un diverso profilo, poi, l’approfondimento sulla funzione di polizia amministrativa dovrebbe pure chiarire se, oggi, l’Autorità di pubblica sicurezza debba ritenersi titolare esclusivamente di poteri di polizia di sicurezza ovvero talune delle prerogative ad essa riconosciute dalla vigente

---

<sup>22</sup> L’art.160 del d.lgs. n. 112 del 1998, in combinato disposto con l’art. 1, comma 3, della l. n. 59 del 1997, conserva alle *competenze amministrative dello Stato* le funzioni di polizia amministrative nelle seguenti materie: affari esteri e commercio estero, nonché cooperazione internazionale e attività promozionale all'estero di rilievo nazionale; difesa, forze armate, armi e munizioni, esplosivi e materiale strategico; rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose; tutela dei beni culturali e del patrimonio storico artistico; vigilanza sullo stato civile e sull'anagrafe; cittadinanza, immigrazione, rifugiati e asilo politico, estradizione; consultazioni elettorali, elettorato attivo e passivo, propaganda elettorale, consultazioni referendarie escluse quelle regionali; moneta, perequazione delle risorse finanziarie, sistema valutario e banche; dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; *ordine pubblico e sicurezza pubblica*; amministrazione della giustizia; poste e telecomunicazioni; previdenza sociale, eccedenze di personale temporanee e strutturali; ricerca scientifica; istruzione universitaria, ordinamenti scolastici, programmi scolastici, organizzazione generale dell'istruzione scolastica e stato giuridico del personale; vigilanza in materia di lavoro e cooperazione; trasporti aerei, marittimi e ferroviari di interesse nazionale.

legislazione di pubblica sicurezza siano, a rigore, da ritenere espressione di potestà di polizia amministrativa. Tale ulteriore questione trova causa nell'evoluzione della stessa legislazione di pubblica sicurezza in conseguenza dei citati decentramenti amministrativi sinora intervenuti. Si ricordi, infatti, che assai ampio era l'originario ambito dei poteri autorizzatori ricondotti alla titolarità dell'Autorità di pubblica sicurezza dal titolo III del T.U.L.P.S.; tali prerogative, proprio perché ritenute espressione della funzione di polizia amministrativa sono state progressivamente ricondotte nelle attribuzioni degli enti locali man mano che si è ridefinita la competenza (in termini autonomistici) dell'amministrazione attiva e di gestione<sup>23</sup>. Significativa, al riguardo, è l'affermazione di quella dottrina che, nel rimarcarne la vera natura, non ha mancato di precisare che il trasferimento dei poteri in argomento ha fatto perdere ai provvedimenti di polizia correlati "il carattere di pubblica sicurezza, laddove lo possedevano"<sup>24</sup>. Tali autorizzazioni, a ben vedere, non hanno mai avuto il carattere della "pubblica sicurezza" in senso proprio, risultando piuttosto espressione di potestà di polizia amministrativa (in senso stretto o *tout court*).

In merito la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 290/2001<sup>25</sup>, che aveva ad oggetto il giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 163, comma 2, del D.lgs n. 112/98, che ha disposto il trasferimento dei comuni delle

---

<sup>23</sup> Si vedano il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che ha attribuito ai comuni una serie di funzioni che erano ricomprese nel titolo III del T.U.L.P.S. e che riguardano provvedimenti autorizzatori in materia di esercizi pubblici, spettacoli, agenzie tipografiche, ecc.; la legge 25 agosto 1991, n. 287, che ha riscritto la normativa sui pubblici esercizi ed ha trasferito ogni attribuzione in materia ai comuni; soprattutto, la legge 15 marzo 1997, n. 59 e il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, di radicale riforma della pubblica amministrazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi relativi a provvedimenti autorizzatori, e il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, di riforma della disciplina relativa al settore del commercio, che hanno determinato un ulteriore e massiccio trasferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle regioni ed agli enti locali.

<sup>24</sup> A.M.SANDULLI, *Elementi di legislazione di pubblica sicurezza*, Roma, 1991., pag. 981: "laddove lo possedevano" è un chiaro monito dell'A. a porre attenzione sulla vera natura di quelle autorizzazioni cosiddette di *polizia* trasferite agli enti locali nell'ambito dei processi di decentramento amministrativo.

funzioni e dei compiti relativi al rilascio delle licenze concernenti le agenzie di affari di cui all'articolo 115 del T.U.L.P.S., ha osservato che la scelta del legislatore costituisce l'esito del bilanciamento tra istanze di sviluppo economico delle comunità locali ed esigenze di ordine pubblico, non in contrasto, ma, anzi, in coerenza con le direttive contenute nella legge di delegazione. Infatti, per un verso, essa si basa sulla non irragionevole premessa che siano gli organi delle comunità locali, per la loro maggiore vicinanza alle popolazioni amministrate, ad averne a cuore lo sviluppo economico, in applicazione del principio di sussidiarietà, la cui realizzazione costituisce uno dei principali obiettivi della legge di delegazione; per altro, non può dirsi che l'interesse alla sicurezza e all'ordine pubblico assuma, rispetto allo sviluppo delle comunità locali, un rilievo talmente preminente da imporre, come soluzione costituzionalmente obbligata, che le funzioni e i compiti in materia siano attribuiti non all'autorità locale, ma a quella di pubblica sicurezza. Nella stessa circostanza, richiamando la precedente sentenza n. 218/1988, la Corte ha precisato che *“La funzione di polizia di sicurezza.. riguarda quindi le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico e, pertanto, si riferisce alla attività di polizia giudiziaria e a quella di pubblica sicurezza; la funzione di polizia amministrativa riguarda, diversamente, l'attività di prevenzione e repressione diretta ad evitare danni o pregiudizi a persone o cose nello svolgimento di attività rientranti nelle materie affidate alla competenza regionale”*, purché non siano coinvolti beni o interessi specificamente tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, poiché in questo caso si esulerebbe dai compiti di polizia amministrativa e si ricadrebbe in un ambito di attività riservate allo Stato.

## Paragrafo IV: La sicurezza urbana: l'intervento del legislatore

L'articolo 54 del Decreto Legislativo n. 267/2000, "Testo Unico degli Enti Locali" (d'ora in poi T.U.E.L.), al comma 4, così come novellato dall'articolo 6 del decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito in legge 24 luglio 2008, n. 125 (cosiddetto "pacchetto sicurezza" del 2008), ha fatto espressamente riferimento al concetto di "sicurezza urbana" quale snodo ulteriore del "sistema sicurezza" del Paese e dei centri cittadini, sistema a sua volta interessato da una profonda trasformazione avviatasi alla fine degli anni '90 del secolo oramai decorso e tuttora *in progress*<sup>26</sup>.

La novella legislativa ha sostanzialmente vivificato i poteri d'ordinanza rimessi al sindaco nella veste, non di vertice dell'ente locale, ma di ufficiale di governo, ponendo la necessità di un rinnovato approfondimento dei profili oggettivi e funzionali delle materie chiamate in causa (ordine pubblico, sicurezza pubblica e correlate funzioni di polizia) e di un oramai quasi disperso "diritto di polizia", al fine di cogliere l'effettiva natura delle competenze istituzionali interessate<sup>27</sup>.

Alla categoria della "sicurezza urbana", invero, avevano fatto dapprima riferimento in maniera più o meno compiuta le scienze sociologiche<sup>28</sup> e, sul

---

<sup>26</sup> Articolo 54, comma 4, T.U.E.L. “

*Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato provvedimenti [ , anche] contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione.”* (comma dichiarato costituzionalmente illegittimo da Corte costituzionale, con sentenza n. 115 del 2011, nella parte in cui comprende la locuzione « , anche » prima delle parole « contingibili e urgenti »).

<sup>27</sup> A vedere la produzione normativa e del pensiero giuridico più recente, verrebbe da dubitare della sopravvivenza nel nostro ordinamento di un *autonomo* diritto di polizia, che, invece, mostra sempre forte una vita e vitalità negli ordinamenti stranieri, specie in quello tedesco.

<sup>28</sup> Per tutti, ampiamente, si veda R.SELMINI (a cura di), *La sicurezza urbana*, Bologna, 2005, secondo cui la locuzione tende ad introdurre una categoria che si distingue “*dai concetti tradizionali di sicurezza ed ordine pubblico e intende evidenziare l'affermarsi di una sicurezza che non è più soltanto garanzia di un'assenza di minaccia, ma anche attività positiva di rafforzamento della percezione pubblica della sicurezza stessa (Zedner). [...] Il riferimento al contesto urbano,*

piano ordinamentale, la legislazione regionale. Questa, in particolare, specie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, di fronte all'inerzia del legislatore statale nell'adozione di una legge che prevedesse forme di coordinamento fra Stato e Regioni con riferimento alla materia (oltre che dell'immigrazione) dell'ordine pubblico e della sicurezza e a quella della polizia amministrativa locale (art. 118, co. 3, C.), ha tentato di "giocare" in via di supplenza: in sede di regolamentazione delle attività di polizia amministrativa locale, ha dettato una disciplina in materia di "sistemi di sicurezza integrata"<sup>29</sup>, sollecitando, talvolta, le censure della Corte costituzionale laddove la produzione normativa è risultata palesemente invasiva di competenze statali<sup>30</sup>. Con le novità normative introdotte nel

---

*tuttavia, allude anche agli attori istituzionali che hanno la responsabilità, a livello locale, di farsi carico dei problemi dei cittadini - compresi quelli relativi al rischio oggettivo di vittimizzazione e alla percezione dell'insicurezza - cioè gli amministratori delle città".*

<sup>29</sup> Si vedano, per esempio, la legge regionale della Toscana 16 agosto 2001, n. 38, che configura gli interventi nei settori della polizia locale, della sicurezza sociale, dell'educazione alla legalità, della formazione professionale, della riqualificazione urbana, dell'edilizia residenziale pubblica come strumenti per il concorso della regione all'ordinata convivenza civile e alla prevenzione dei fenomeni e delle cause della criminalità (art. 1, comma 2); la legge regionale della Lombardia 14 aprile 2003, n. 4, che evoca la "sicurezza urbana" come condizione primaria per un ordinato svolgimento della vita civile ed indica gli strumenti di intese, accordi, collaborazioni istituzionali quale momento per il raggiungimento di questo obiettivo; la legge regionale della Campania 13 giugno 2003, n. 12, che fa riferimento alla promozione di un "sistema integrato di sicurezza" delle città e del territorio della regione da realizzarsi attraverso l'incentivazione di forme di collaborazione tra forze di polizia statale e locale. Analogamente, per una disciplina delle funzioni di polizia locale nell'ambito di "sistemi integrati di sicurezza", si vedano pure la legge regionale Emilia-Romagna 4 dicembre 2003, n. 24; le leggi regionali Liguria 24 dicembre 2004, n. 24 e 1 agosto 2008, n. 31; la legge regionale Valle D'Aosta 19 maggio 2005, n. 11; la legge regionale Trento 27 giugno 2005, n. 8; la legge regionale Calabria 10 gennaio 2007, n. 15; la legge regionale Sardegna 23 agosto 2007, n. 9; la legge regionale Piemonte 10 dicembre 2007, n. 23.

<sup>30</sup> Si richiama la sentenza n. 134 del 2004 della Corte Costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 3 della legge regionale Marche n. 11 del 2002 (recante norme sul *sistema integrato per le politiche di sicurezza e di educazione alla legalità*), nella parte in cui aveva definito in via unilaterale forme di collaborazione e coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni proprie dello Stato attraverso la previsione della necessaria partecipazione di organi statali in un *comitato di indirizzo per le politiche integrate di sicurezza istituito presso la presidenza della giunta regionale*. Ha precisato nell'occasione la Corte che le "forme di collaborazione e coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente ed autoritativamente dalle regioni, nemmeno con l'esercizio della loro potestà legislativa: esse devono trovare il loro fondamento e il loro presupposto in leggi statali che le prevedano e le consentano, o in accordi tra gli enti interessati". E proprio con riguardo al principio di leale collaborazione tra i soggetti istituzionali interessati, ha pure osservato che esso è principio che concerne le *modalità di esercizio di competenze esistenti*, ma non opera per rivendicare competenze non riconosciute dall'ordinamento. Analogamente ha sancito la Corte cost. con la sent. n. 55 del 2001, nel censurare l'art. 22 della delibera legislativa



2008, il legislatore statale ha ritenuto comunque di potere attrarre la materia “sicurezza urbana” nelle proprie prerogative esclusive, chiamando l'Esecutivo a definirla puntualmente (unitamente alla “incolumità pubblica”). Così, la riforma introdotta è stata completata con le previsioni adottate con il decreto ministeriale 5 agosto 2008.

Nella locuzione “sicurezza urbana”, se l'aggettivo “urbana” è palesemente utilizzato per rimandare ad una dimensione locale, al luogo, cioè, dove oggi si manifestano con maggiore rilevanza i problemi connessi alla sicurezza (e dove, quindi, è necessario concentrare gli interventi), il testo normativo opera un espresso aggancio “*al rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale*”<sup>31</sup>.

A presidio di siffatti beni-interessi, ai sensi dell'art. 2 del decreto ministeriale sopra citato, il sindaco è chiamato all'esercizio di un'attività che, in ogni caso intestata allo Stato, è volta a prevenire e reprimere tutta una serie di situazioni e condizioni di cosiddetto “disordine ambientale e comportamentale”. La norma, in particolare, richiama: a) le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni

---

recante “*Nuove norme in materia di interventi contro la mafia e di misure di solidarietà in favore delle vittime della mafia e dei loro familiari*” approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 6 agosto 1999 e promulgata come legge 13 settembre 1999, n. 20, nella parte relativa all'istituzione di un *Comitato regionale per la sicurezza*, che, con compiti ausiliari rispetto alle funzioni del presidente della Regione, di fatto era chiamato ad esercitare competenze in materia di ordine e sicurezza pubblica. La legislazione regionale, a rigore, trova il suo fisiologico campo d'intervento sugli ordinamenti delle polizie locali allo scopo di uniformare lo stato giuridico-economico del personale e regolamentare il servizio con riferimento alle materie di polizia amministrativa regionale e locale (polizia urbana e rurale, demaniale, annonaria, commerciale e dei pubblici esercizi, igienico-sanitaria, edilizia ed ambientale, flora e fauna, ittico-venatoria, tributaria in relazione e nei limiti dei tributi di competenza degli enti territoriali).

<sup>31</sup>In questo senso L.VANDELLI, *I poteri del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art.54 del t.u.e.l.*, in [www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it); *Nota per il gruppo di Astrid su “Sicurezza e sicurezze”*, 2009, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); pag. 9. L'autore rileva come risulti più inclusivo il concetto di “popolazione” rispetto all'originario riferimento ai “cittadini”. Riguardo, invece, alla “incolumità pubblica”, il decreto, all'art. 1, richiama la “integrità fisica della popolazione”: fatta eccezione per la maggiore inclusività della nuova formula rispetto a quella originaria (che faceva riferimento alla “incolumità dei cittadini”) e il rilievo che non è specificata la possibile fonte del pregiudizio cui deve essere posta attenzione, non pare siano state introdotte sostanziali innovazioni rispetto alla originaria previsione normativa.

criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool; b) le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana; c) l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili tali da favorire le situazioni indicate ai punti a) e b); d) le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico; e) i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi.

Il disordine ambientale e comportamentale è considerato quale ostacolo e pregiudizio alla libera e corretta fruibilità di contesti pubblici e come fonte di agevolazione di comportamenti umani, che, a prescindere dalla loro possibile (o meno) rilevanza penale, si ritengono causa di particolare allarme sociale e, quindi, di pregiudizio alla pace e tranquillità della collettività locale.

Il problema che subito si è posto rispetto alla novella ordinamentale è stato quello del corretto inquadramento sistematico dei beni-interessi in rilievo e, in specie, della (nuova) "sicurezza urbana". Se, cioè, venga in rilievo una specificazione della tradizionale categoria dell'"ordine pubblico e sicurezza" o piuttosto un quid concernente la materia della "polizia amministrativa", con il rischio, però, di dovere fare riferimento - per la fuorviante impostazione categoriale espressa dall'art.117, co. 2, lett. h, - al solo livello locale. O, ancora, rispetto all'uno e all'altro ambito materiale, se si tratti di un vero e proprio *tertium genus*, partecipando solo in parte dei

profili propri dell'“ordine pubblico e della sicurezza” e solo in parte dei profili della “polizia amministrativa” (locale)<sup>32</sup>.

#### ....IV.I.....segue

Secondo l'orientamento che sembra prevalere in dottrina e in giurisprudenza<sup>33</sup>, soprattutto in quella costituzionale<sup>34</sup>, tenuto conto del complesso delle previsioni normative e della veste giuridica di ufficiale del Governo con cui il sindaco è chiamato in causa, la “sicurezza urbana” rientrerebbe propriamente nella nozione (tradizionale) di “ordine pubblico e sicurezza”<sup>35</sup>. Più che in una ottica di rilancio della qualità del tessuto urbano e sociale, è essenzialmente volto a *prevenire e contrastare* e, comunque, a *rimuovere* singole situazioni ritenute lesive della decenza pubblica (accattonaggio, prostituzione et c.) o del decoro urbano (abusivismo commerciale, illecita occupazione di suolo pubblico, et c.) e di alcuni diritti

---

<sup>32</sup> Per un approccio di sintesi alla questione, sia consentito richiamare F.FAMIGLIETTI, *La “sicurezza urbana”: tra approcci sociologici e (difficoltà di) inquadramento giuridico ordinamentale*

<sup>33</sup> *Ex plurimis*, vedasi T.A.R. Lazio - Sez. II, sentenza 22 dicembre 2008, n. 12222, di rigetto del ricorso avverso all'ordinanza n. 242 del 16 settembre 2008, con cui il Sindaco di Roma ha disposto interventi di contrasto alla prostituzione su strada e di tutela della sicurezza urbana. Nella stessa circostanza è stato anche impugnato, quale atto presupposto, il decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008.

<sup>34</sup> Il riferimento è innanzitutto alla sentenza 1° luglio 2009, n. 196, con riferimento ai ricorsi presentati dalla Provincia di Bolzano in relazione, da un lato, alla illegittimità costituzionale e, dall'altro, al conflitto di attribuzione tra enti, in relazione alla previsione dell'articolo 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, nonché in relazione al decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto 2008: la Corte costituzionale, nel rigettare i ricorsi riuniti, dà per presupposto il rapporto di continenza della “sicurezza urbana” nella categoria “ordine pubblico e sicurezza”. L'impostazione è stata successivamente confermata dalla stessa Corte con la sentenza 24 giugno 2010, n. 226.

<sup>35</sup> In questo senso G.CAIA, *L'Amministrazione della pubblica sicurezza e le forze di polizia: l'assetto delle competenze e il coordinamento in relazione i recenti interventi normativi*, in *Nuovi orizzonti della sicurezza urbana*, inop.cit, pagg. 86 e 90. A.PAJNO, *La “sicurezza urbana” tra poteri impliciti e inflazione normativa*, Nota per il gruppo di Astrid su “Sicurezza e sicurezze”, 2009, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), pag. 7 e 15, dopo avere richiamato la sicurezza urbana “come esperienza caratterizzata da profili riconducibili alla nozione tradizionale di sicurezza pubblica, e da profili propri dell'intervento dei poteri locali”, tende ad interpretarla come “sicurezza pubblica minore”.

legati al libero possesso dei beni (danneggiamento al patrimonio). Tale lettura troverebbe espressa conferma, in particolare, nella stessa *ratio* del nuovo art. 54 T.U.E.L., così come richiamata dalla Relazione di accompagnamento al testo normativo di conversione del decreto n. 92 del 2008, ove si legge che il potenziamento degli strumenti giuridici a disposizione del Sindaco è “*il frutto di un bilanciamento fra le prerogative statali in tema di sicurezza pubblica e l’esigenza di valorizzare, anche in tale ambito materiale, il ruolo degli enti locali*”<sup>36</sup>. A questo punto ci si potrebbe chiedere se siffatta convinzione potrà tenere di fronte al nuovo impegno nomofilattico che sembra intravedersi all’orizzonte in relazione all’impatto riformatore che avrà il riferimento del cosiddetto *Codice delle autonomie* ad una “sicurezza urbana” quale oggetto delle funzioni fondamentali degli enti locali<sup>37</sup>: questa sarà una “sicurezza urbana”, che, in quanto *competenza propria dell’ente-comune* (sono, infatti, chiamate in causa le funzioni fondamentali dei comuni), non potrà essere inquadrata nella “sicurezza urbana” richiamata dall’art. 54 T.U.E.L. (qui è sempre il sindaco ad essere chiamato in causa, ma nella veste di ufficiale di Governo, ossia nell’esercizio di funzioni non proprie dell’ente locale ma nella *titolarità propria dello Stato*)?

Ma prima ancora di porsi questioni in una prospettiva *de iure condendo*, rimanendo alla materia “incolumità pubblica e sicurezza urbana” di cui all’articolo 54 T.U.E.L., l’orientamento in commento e, soprattutto, le sentenze offerte *medio tempore* dalla Corte costituzionale non sembrano diradare tutte le zone d’ombra che i novellati poteri del sindaco hanno generato, in specie in relazione agli aspetti organizzativo-funzionali della “Pubblica Sicurezza”<sup>38</sup>. Si consideri, peraltro, che l’ulteriore modifica del

---

<sup>36</sup> Ovviamente il Sindaco viene inteso come ufficiale di governo, cioè, e non nell’esercizio di competenze proprie dell’ente locale, volte alla gestione dell’ambiente urbano e del territorio locale.

<sup>37</sup> Alla medesima categoria materialistica “sicurezza urbana” fa riferimento l’articolo 2 dell’A.C. 3118 del 30 giugno 2010, recante “*Disposizioni in materia di organi e funzioni degli enti locali, semplificazione e razionalizzazione dell’ordinamento e carta delle autonomie*”.

<sup>38</sup> Il riferimento è all’*Amministrazione della pubblica sicurezza*, ossia al complesso di organi e degli uffici dell’Apparato statale preposto alla cura dell’ordine pubblico e della sicurezza pubblica e alla correlata *attività di polizia di sicurezza* che, per i connotati fortemente autoritativi, si pone su un

comma 9 dell'articolo 54 T.U.E.L.<sup>39</sup>, ha investito il prefetto (nella veste di Autorità provinciale di pubblica sicurezza, ovvero quale organo di amministrazione generale?) del compito di assicurare l'attuazione delle ordinanze sindacali in argomento disponendo delle necessarie misure per il concorso delle forze di polizia. Ed anche qui occorrerebbero chiarimenti interpretativi ulteriori.

Ad ogni modo, il cuore del problema è dato dalle incertezze in ordine alla natura e alla qualificazione del potere d'ordinanza sindacale ex art. 54 T.U.E.L., profilo solo incidentalmente esaminato. In altri termini, pur ammettendo - come afferma la Corte costituzionale – che i rinnovati poteri sindacali in materia di “incolumità pubblica” e “sicurezza urbana” riguardano la tutela ad aspetti specifici di un “ordine pubblico e sicurezza”, l'assunto può portare *ex se* a declinare in termini di “pubblica sicurezza” il potere sindacale esercitato?

#### ....IV.II....segue

Nell'ambito dell'orientamento maggioritario cui si è fatto cenno, autorevole dottrina non ha esitato ad affermare come il sindaco, con gli accresciuti poteri d'ordinanza in commento, verrebbe “*a configurarsi, in modo più spiccato che nel passato, come Autorità di pubblica sicurezza*”<sup>40</sup>. Tale affermazione, secondo alcuni autori<sup>41</sup>, risulta, almeno a tratti, priva di

---

piano tipico e specifico dell'agire. Così intesa, la “Pubblica Sicurezza” trova le fonti normative fondamentali nella legge 1° aprile 1981, n.121, nel Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con R.d. 18 giugno 1931, n. 773 (e dal relativo regolamento di esecuzione approvato con R.d. 6 maggio 1940, n. 635) e nel Testo Unico della legge sugli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza approvato con R.d. 31 agosto 1907, n. 690.

<sup>39</sup> - Novella introdotta dall'articolo 8 del decreto legge del 12 novembre 2010, n. 187, conv. legge 17 dicembre 2010, n. 187

<sup>40</sup> Così G.CAIA, *Op e loc. ult.cit.*

<sup>41</sup> In tali termini, in particolare, si esprime G.FALCON, *Il federalismo dei sindaci (e dei prefetti)*, in *Le Regioni*, XXXVII, n. 3-4, giugno-agosto 2009, pag. 449, nel commentare la sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 2009. Analoghe considerazioni sono espresse in M.CARDILLI, *Il potere di ordinanza del Sindaco ex articolo 54 del Decreto Legislativo n. 267/2000 nelle disposizioni*

fondamento; un po' come le stesse sentenze sinora adottate in materia dalla Corte costituzionale.

L'assunto in questione, infatti, sembra non tenere conto della specificità organizzativo – funzionale del *sistema dell'Amministrazione della pubblica sicurezza* e, in particolare, della sua articolazione e strutturazione territoriale.

In particolare, il livello periferico dell'Amministrazione della pubblica sicurezza è dato dalla compresenza di Autorità *provinciali* e *locali*. Sono Autorità *provinciali* il prefetto e il questore, rispettivamente con responsabilità politico-generale e tecnico-operativa nell'ambito del territorio di una data provincia (artt. 13 e 14 legge n. 121 del 1981). Sono, invece, Autorità *locali* il questore nel capoluogo di provincia e i funzionari preposti ai commissariati di pubblica sicurezza aventi competenza negli altri comuni; il sindaco è chiamato in causa, quale ufficiale di Governo, *solo ed esclusivamente* nei comuni ove non siano istituiti commissariati di pubblica sicurezza (art. 15 legge n. 121 del 1981 in relazione alla lett. b, co. 1, dell'art. 54 T.U.E.L.). Per completezza, si deve pure rimarcare come solo il sindaco del capoluogo di provincia (privo, quindi, della veste di Autorità locale di pubblica sicurezza) è chiamato in causa come componente di diritto del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica (art. 20 della legge n. 121 del 1981) e non anche i sindaci degli altri comuni non capoluogo (quelli, cioè, cui è riconosciuta la veste di Autorità locale di pubblica sicurezza, nei limiti in cui nel comune stesso non sia istituito un commissariato di pubblica sicurezza)<sup>42</sup>.

Le questioni ancora irrisolte riguardano, da un lato, il potere d'ordinanza in materia di "sicurezza urbana" (e "incolumità pubblica") che, se ha natura di

---

modificative del c.d. "pacchetto sicurezza", in [www.amministrativamente.com](http://www.amministrativamente.com) - Rivista elettronica di diritto e pratica delle amministrazioni pubbliche, n. 2/2009, pag.8.

<sup>42</sup> Con la precisazione, tuttavia, che – come precisato in nota 33- il comma 3 dell'art. 20 della legge n. 121 del 1981 prevede che ai lavori del comitato il prefetto può chiamare a partecipare le autorità locali di pubblica sicurezza, oltre a responsabili delle amministrazioni dello Stato interessate ai problemi da trattare, e, d'intesa con il presidente della provincia o con il sindaco, i responsabili degli altri uffici delle Amministrazioni locali interessate o della polizia municipale.

“pubblica sicurezza”, non si sa se devono ritenere ridefiniti anche gli ambiti di intervento ordinatorio-provvedimentali del Prefetto e del Questore; dall’altro, ci si chiede, come si coordina -per dirlo in una battuta- l’interpretazione in commento sulla riforma introdotta nel 2008 (in relazione alla modificato del Testo Unico degli enti locali nel suo solo articolo 54) con un sistema disegnato dalle previsioni della legge 1° aprile 1981, n. 121 e da quelle del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con R.d. 18 giugno 1931, n. 773 (e del Testo unico della legge sugli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza approvato con R.d. 31 agosto 1907, n. 690), in relazione tanto alla strutturazione locale dell’Amministrazione della pubblica sicurezza, quanto alla disciplina fondamentale generale delle distribuzione delle prerogative ordinarie rimesse alle varie Autorità di pubblica sicurezza in ambito provinciale e locale.

Come, a suo tempo, osservò il compianto Capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, Prefetto Antonio Manganelli<sup>43</sup>, in una puntuale lettura che coniuga l’innovazione normativa e il sistema della “Pubblica Sicurezza”, l’ambito d’intervento dei poteri d’ordinanza sindacale di cui all’art. 54 T.U.E.L. va ad occupare un’area ed un perimetro distinti rispetto a quello di intervento proprio della “Pubblica Sicurezza”. La “sicurezza urbana” - prosegue sempre il Capo della Polizia- viene in rilievo come una sorta di “contenitore di una serie di cose diverse” (dal degrado ambientale ed urbano, al disagio e disadattamento sociale, a forme di abusivismo commerciale e così via); queste solo *in via complementare* hanno a che fare con le questioni che, in ragione degli specifici beni – interessi presidiati e del possibile *vulnus* che ad essi viene mosso, entrano

---

<sup>43</sup> - Il riferimento è all’intervento svolto il 22 maggio 2009 presso l’Università di Modena e Reggio Emilia sul tema “*Sicurezza partecipata, urbana, integrata*”, nonché al Convegno sul tema “*Sicurezza urbana e pubblica sicurezza*” tenutosi il 4 maggio 2009 presso la Scuola di Perfezionamento delle Forze di Polizia, nell’ambito delle attività dell’anno accademico 2008/2009 (i relativi documenti sono consultabili su [www.poliziadistato.it](http://www.poliziadistato.it)). Si richiama, altresì, l’intervento della stessa Autorità alla cerimonia svoltasi presso la Scuola Superiore di Polizia il 19 marzo 2009 alla conclusione del 10° corso di formazione per medici della Polizia di Stato, con consegna della sciarpa azzurra ai frequentatori del 98° corso di formazione per commissari della Polizia di Stato.

all'attenzione diretta delle competenze delle Autorità di pubblica sicurezza e delle forze di polizia<sup>44</sup>.

A ben vedere, al di là dell'ampiezza che, sul piano dell'ordinamento general-pubblicistico, si voglia riconoscere alla materia "ordine pubblico e sicurezza" (dai contorni sempre a tratti proteiformi e inafferrabili) e di ciò che in essa possa o meno essere sussunto<sup>45</sup>, quello che diviene per così dire "fatto di pubblica sicurezza" sono quei comportamenti umani che tendono a

---

<sup>44</sup> Osservava il Prefetto A.MANGANELLI alla cerimonia svoltasi a Roma presso la Scuola superiore di polizia il 19 marzo 2009 a conclusione del 10° Corso di formazione per medici della Polizia di Stato, con consegna della sciarpa azzurra anche ai frequentatori del 98° Corso di formazione per commissari della Polizia di Stato: *"l'area ed il perimetro della 'sicurezza urbana' sono tenuti ben distinti da quelli dell'ordine e sicurezza pubblica, risultando contenitore di una serie diverse di cose: disagio sociale, degrado, disadattamento, abusivismo, contraffazione - tutte cose, tuttavia, che, pur non rientrando nelle competenze dell'Autorità di pubblica sicurezza e delle forze di polizia, sono comunque causa di insicurezza, generano paura. La 'sicurezza urbana', dunque, fa riferimento ad un aspetto del concetto lato di sicurezza, distinguendosi dall'ordine e la sicurezza pubblica affidate alla cura dell'Autorità di pubblica sicurezza e delle forze di polizia"*. In tal senso vedasi pure M.CARDILLI, *Il potere di ordinanza del Sindaco ex articolo 54 del Decreto Legislativo n. 267/2000 nelle disposizioni modificative del c.d. "pacchetto sicurezza"*, in *www.amministrativamente.com - Rivista elettronica di diritto e pratica delle amministrazioni pubbliche*, n. 2/2009, pag. 8.

<sup>45</sup> Già K.BINDING, *Die Normen und ihre Ubertretung*, I, Leipzig, 1922, pag. 352, parlava dell'ordine pubblico come *"mero ripostiglio concettuale"*. E va da sé, peraltro, che la stessa (generica) definizione fornita dall'art. 159, co. 2, del d.lgs. 112 del 1998 (*"...complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, [...] sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni"*) fa riferimento ad un ambito cui, se si vuole, possono essere ricondotti un po' tutti i beni-interessi di generale rilievo collettivo. D'altronde la stessa Corte costituzionale, nel definire l'ambito della materia *"ordine pubblico e sicurezza"* richiamata dall'art. 117, co.2, lett.h), C., come riformulato dalla novella del 2001, ne ha fornito un ambito tendenzialmente *"trasversale"*, in ogni caso *non sempre* correlabile ai poteri di *"pubblica sicurezza"*. Il Giudice delle leggi, infatti, ha dapprima fatto riferimento a tutte quelle *"misure o interventi relativi alla prevenzione e repressione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico"* (quale *"settore riservato allo Stato [e] relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico [...], in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale"*: così Corte cost., sent. 26 luglio 2002, n. 407, nel richiamare *"il contesto specifico della lettera h) del secondo comma dell'art. 117 -che riproduce pressoché integralmente l'art. 1, comma 3 lettera 1) della legge n. 59 del 1997- [e la] connessione testuale con «ordine pubblico» e dell'esclusione esplicita della «polizia amministrativa locale», nonché in base ai lavori preparatori"*; vedasi pure Corte cost., sent. 21 ottobre 2003, n. 311; sent. 13 gennaio 2004, n. 6; sent. 1° giugno 2004, n. 162; sent. 29 dicembre 2004, n. 428; sent. 10 marzo 2005, n. 95; sent. 14 ottobre 2005, n. 383); poi, ha finito per far riferimento ad ambiti via via sempre più diversificati, indipendentemente dalla natura della specifica attività (di *"pubblica sicurezza"*) chiamata a presidio: dalle attività necessarie a garantire la sicurezza aeroportuale relativa al controllo bagagli e passeggeri (Corte costituzionale, sentenza n. 51 del 2008), alla disciplina dell'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti coordinati (Corte costituzionale, sentenza n. 18 del 2009), alla tutela, ancora, dell'incolumità pubblica in rapporto alla prevenzione dei pregiudizi derivanti dall'impiantistica all'interno degli edifici (Corte costituzionale, sentenza 25 gennaio 2010, n. 21).



generare situazioni di pericolo per la pace e tranquillità sociale e degli altri individui e che sono apprezzabili alla luce dell'ordinamento penale. La funzione di pubblica sicurezza, infatti, ove colta nella sua vera essenza finalistica e sfrondata da prerogative "spurie" o improprie<sup>46</sup>, guarda ad un "ordine pubblico" ad una "sicurezza" ponendosi come settore operativo che si situa in una zona di cerniera o di confine tra l'area tipica del diritto penale e quella propria del diritto amministrativo.

L'ordinamento di "pubblica sicurezza", conseguentemente, e le Autorità di pubblica sicurezza (di cui sono strumento operativo le forze di polizia e gli altri soggetti cui è attribuita la qualifica di agente o ufficiale di pubblica sicurezza) si pongono, come su una sorta di binario parallelo, "accanto all'ordinamento e al giudice penale", in ragione di quell'"inscindibile legame" e di quella "intima connessione [...] mai cessata" tra il diritto penale e il diritto di polizia<sup>47</sup>. In tale ambito, più in particolare, dall'impostazione tipica della legislazione di "pubblica sicurezza",

---

<sup>46</sup> - L'ampia formulazione dell'art. 1 T.U.L.P.S. e i correlati confini delle funzioni vanno letti in chiave necessariamente storico-evolutiva, in ragione del diverso assetto politico-istituzionale dell'ordinamento, e comunque distinguendo in capo all'Autorità di pubblica sicurezza poteri, a ben vedere, di natura differente.

<sup>47</sup> Le espressioni tra virgolette sono di M.COLACITO, voce *Sicurezza (Diritto Pubblico)*, in *E.d.D.*, XXVIII, Roma, 1992, pagg. 1 e 2. In questo senso anche G.CORSO, voce *Polizia di sicurezza*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1996, pag. 338 e ss. Si consideri che la stretta correlazione tra *diritto penale* e *diritto di polizia* deriva dalla stessa genesi del secondo, costruito come branca autonoma dell'ordinamento nel corso dell'ottocento, allorquando per effetto dell'influenza del pensiero giuridico di ispirazione liberale, parve necessario accompagnare alla repressione penale la c.d. prevenzione *ante* (o *extra*) *delictum*. Nell'impostazione del diritto penale pre-moderno, in particolare, al diritto penale era ricondotto il compito anche di "controllare" tutta una serie di condotte o di condizioni soggettive ritagliate sulle sole caratteristiche delle persone in massima parte poste ai margini della società e ritenute sintomatiche di una supposta condizione di *pericolosità*: si pensi, ad esempio, alle fattispecie di vagabondaggio ed oziosità, ai mendicanti, ai viandanti, ai liberati dal carcere, ai soggetti solitamente dediti a condotte contrarie ai buoni costumi. E' proprio dalla seconda metà dell'800 in poi che ha preso avvio un lento ma irreversibile processo che ha progressivamente ridefinito la rilevanza giuridica di tali situazioni di presunta *soggettiva* pericolosità sociale, che, anche se via via sono state espunte dai codici penali, non sono ricaduti nell'indifferente giuridico. In quanto comunque ritenute fonti di un grave e permanente pericolo per la pace e tranquillità sociale, tali situazioni o condizioni soggettive e personali sono state ricondotte nell'ambito di un *autonomo diritto della prevenzione di polizia*, destinato, proprio a partire della seconda metà dell'800, a fiancheggiare la repressione penale in senso stretto, come su una sorta di binario parallelo. Come già osservava la dottrina a cavallo dei due secoli passati, mentre nell'ordinamento penale si guarda essenzialmente ad un *delitto commesso* e, perciò, attuale, il diritto di polizia e l'attività di "pubblica sicurezza" ha attenzione ad un *delitto soltanto possibile*: così O.RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in *pp. cit.*, a cura di V.E.ORLANDO, IV, I, Milano, 1904, pagg. 292 e ss.

ancorché sensibilmente rivisitata dalla evoluzione normativa e dagli interventi della Corte costituzionale, si ricava che è rimessa all'Autorità di pubblica sicurezza, attraverso speciali poteri amministrativi, la garanzia di un contesto sociale immune da conflittualità violente (e, quindi, penalmente illecite) attraverso l'apprezzamento di due specie di pericoli ingenerati dall'individuo e dai suoi comportamenti: il pericolo che nasce dalle situazioni che si determinano in conseguenza dell'esercizio di libertà (in specie, quella di circolazione, di riunione, di manifestazione del pensiero, il più delle volte compresenti in un unico contesto); il pericolo che nasce dalle particolari condizioni personali che qualificano alcuni soggetti al punto tale da ritenerli a vario titolo "pericolosi per la società"<sup>48</sup>.

L'attenzione della "Pubblica Sicurezza", allora, al di là del catalogo delle diversificate spettanze che, soprattutto sul piano storico, l'ordinamento ha ritenuto di intestare all'Autorità di pubblica sicurezza, è a rigore rivolta a comportamenti o situazioni dell'individuo che, direttamente o indirettamente ed anche sul mero piano potenziale, possono divenire causa di reati (sicurezza pubblica) o creare (pur ponendosi come momento di esercizio di libertà) quelle condizioni agevolatrici, in contesti pubblici o comunque aperti alla libera circolazione e riunione delle persone, di atti di violenza in danno delle istituzioni, delle persone o delle cose (in quanto tali penalmente illeciti), con turbamento della pace e tranquillità sociale.

#### **Segue...IV.III....**

Ora, le ordinanze sindacali a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana di cui all'art. 54 T.U.E.L. operano in tale specifico ambito e secondo le modalità proprie di "Pubblica Sicurezza"?

A ben vedere, tanto alla luce delle specificazioni dal decreto ministeriale 5 ottobre 2008, quanto soprattutto alla luce dell'esperienza concreta, l'ambito

---

<sup>48</sup> - Così G.CORSO, voce *Polizia di sicurezza*, cit., pag. 340.

di intervento dei rinnovati poteri sindacali risulta piuttosto ampio, investendo situazioni dalla diversa natura, nell'esercizio, peraltro, di un potere d'ordinanza concepito originariamente dalla novella di legge anche in termini "ordinari".

Con riferimento a tale ultimo profilo è da avvertire che la Corte costituzionale, con sentenza 4 aprile 2011, n.115, ha dichiarato l'illegittimità, per violazione, in specie, degli articoli 3, 23 e 97 della Costituzione, dell'articolo 54, comma 4, T.U.E.L. nella parte in cui comprende la locuzione "anche" prima delle parole "contingibili e urgenti".

La norma disponeva, infatti, *"Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili ed urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione."*

Al riguardo, il Giudice delle leggi non sembra dubitare che la norma conferisca, in realtà, un potere d'ordinanza "ordinario" al sindaco che non può in ogni caso derogare a norme legislative e regolamentari vigenti (interpretazione conforme a Costituzione). Piuttosto, censura la circostanza che siffatto potere "ordinario", così come concepito dal testo di legge, è strutturato in violazione del principio di legalità inteso nella sua dimensione sostanziale, nella misura in cui esso si presenta assolutamente indeterminato nel contenuto e nelle modalità di svolgimento (quale espressione di una discrezionalità amministrativa senza alcun limite, se non quello finalistico: prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. L'originaria formulazione prevedeva il riferimento alla *"incolumità dei cittadini"*).

Tuttavia, la sentenza n. 115/2011 del Giudice delle Leggi ha dichiarato tale norma costituzionalmente illegittima, per violazione degli artt. 3, primo comma, 23 e 97 Cost., nella parte in cui comprende la locuzione «, anche»

prima delle parole «contingibili e urgenti». Nella decisione la Corte ha statuito che *“Tale disposizione - attribuendo ai sindaci il potere di emanare ordinanze di ordinaria amministrazione, le quali, pur non potendo derogare a norme legislative o regolamentari vigenti, si presentano come esercizio di una discrezionalità praticamente senza alcun limite, se non quello finalistico - viola, da un lato, la riserva di legge relativa di cui all'art. 23 Cost., in quanto non prevede una qualunque delimitazione della discrezionalità amministrativa in un ambito, quello dell'imposizione di comportamenti, che rientra nella generale sfera di libertà dei consociati; dall'altro, viola l'ulteriore riserva di legge relativa di cui all'art. 97 Cost., poiché la pubblica amministrazione può soltanto dare attuazione, anche con determinazioni normative ulteriori, a quanto in via generale è previsto dalla legge; e viola, infine, anche l'art. 3, primo comma, Cost., giacché, in assenza di una valida base legislativa, gli stessi comportamenti potrebbero essere ritenuti variamente leciti o illeciti, a seconda delle numerose frazioni del territorio nazionale rappresentate dagli ambiti di competenza dei sindaci.”*

Ora, al di là dei profili considerati dalla Corte nell'occasione e incentrando l'attenzione su quanto di più specifico interesse ai fini dell'analisi in corso, l'aspetto su cui riflettere è se il presidio che la potestà d'ordinanza sindacale ex art. 54 T.U.E.L. in materia di sicurezza urbana e incolumità pubblica presenti i tratti tipici della polizia amministrativa (più che di “pubblica sicurezza”). E ciò quand'anche si dia per assunto che tale potestà partecipi alla materia (trasversale) dell’“ordine pubblico e sicurezza”, con un richiamo anche alla prevenzione (e repressione) dei reati (come sostiene in maniera decisa la Corte costituzionale nelle sentenze n. 196 del 2009 e n. 221 del 2010), ovvero si prenda atto che l'attività provvedimentale in questione, nelle prassi sindacali, è addirittura utilizzata per “doppiare” (legittimamente ?) previsioni normative penalmente sanzionate.

A ben vedere, il potere d'ordinanza in argomento sembra piuttosto concepito e strutturato per assicurare il corretto funzionamento di una data

“cosa” o di uno specifico settore nella sua oggettività (la viabilità, il commercio, l'utilizzo delle strade e degli spazi pubblici, et c.): ponendo, infatti, attenzione alla precisa elencazione contenuta nel D.M. 5 agosto 2008, il sindaco è chiamato a porre argine a situazioni di degrado o isolamento, alle cosiddette *incivilities*, alle aggressioni al decoro ed al patrimonio urbano e così via (realizzate in contrasto anche solo con l'ordinamento *lato sensu* inteso ed indipendentemente dalla loro rilevanza penale), salvaguardando la libera e sicura fruibilità dei contesti urbani, così da impedire anche che essi possano trasformarsi in scenari (ambientali e comportamentali) favorevoli alla criminalità<sup>49</sup>.

E' chiaro che il richiamo ad una polizia amministrativa presuppone il riferimento ad un suo livello *statale*, andando oltre quella dicotomia categoriale espressa dalla formulazione dell'articolo 117, co. 2, lett. h, della Costituzione (“ordine pubblico e sicurezza” e “polizia amministrativa locale”) e di cui sopra si fatto cenno. D'altronde il riferimento espresso ad una polizia amministrativa “locale” non può che dar per presupposta una distinta polizia amministrativa di livello “statale”.

A supporto di tale conclusione si richiama proprio la formulazione dello stesso articolo 54 T.U.E.L., oltre l'articolo 160 del decreto legislativo n. 112 del 1998.

Analizzando l'articolo 54 T.U.E.L. si scorge che vi sono richiamati poteri espressione di funzioni statali differenti. Al di là, infatti, della diversa regimentazione giuridica ad essi dedicata (evidentemente in relazione alla possibile loro diversa natura), la differenziazione è esaltata nel testo di

---

<sup>49</sup> Si pensi, ad esempio, al particolare stato di degrado o di abbandono o di non controllo dei luoghi che agevola fenomeni di devianza quali la prostituzione per strada (irrilevante penalmente), quasi sempre causata dallo sfruttamento illecito (fattispecie, invece, penalmente sanzionata); al consumo di sostanze stupefacenti (irrilevante penalmente), che presuppone a monte un'attività di spaccio (fattispecie, invece, penalmente sanzionata); all'ubriachezza (irrilevante penalmente) che spesso degenera in forme di molestia o disturbo alla quiete pubblica, se non addirittura in fatti lesivi della persona e del patrimonio (fattispecie, invece, penalmente sanzionata); alla mendicizia (irrilevante penalmente) che può assumere forma organizzata, addirittura con lo sfruttamento di minori (fattispecie, invece, penalmente sanzionata); all'abusivismo commerciale (irrilevante penalmente) che si correla quasi sempre alla produzione e commercializzazione di merci contraffatte (fattispecie, invece, penalmente sanzionata); et c..

legge facendo leva su un'articolazione in commi; addirittura all'interno del primo comma (quello di maggiore interesse, perchè concernente, oltre la polizia giudiziaria, la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica e la funzione di "pubblica sicurezza"), vi è un utilizzo di lettere alfabetiche distinte.

Tralasciando, quindi, l'attività volta alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica (co.3), non può sfuggire che il testo dell'articolo 54 T.U.E.L., anche laddove richiama ripetutamente la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, invoca a presidio attività distinte, evidentemente perché espressione di attività (o funzioni) dalla diversa natura:

- al comma 1, lett. a, attiche gli sono attribuiti dalla legge e dai regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica;
- al comma 1, lett. b, lo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria;
- al comma 1, lett. c, la vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone preventivamente il prefetto;
- al comma 4, provvedimenti, volti a prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana.

Si tenga, peraltro, conto che siffatta articolata distinzione non è una novità della novella del 2008, ma, anche se poco valorizzata ed indagata dal pensiero giuridico, è da sempre espressa dalla fonte di disciplina delle funzioni statali rimesse all'esercizio del sindaco quale ufficiale di governo<sup>50</sup>.

Ciò posto, la domanda che si pone è la seguente: in ogni caso è da ritenere scomodato l'esercizio di poteri di "pubblica sicurezza", ancorchè questa è

---

<sup>50</sup> Negli stessi sostanziali termini era costruita la precedente formulazione dell'originario articolo 54 T.U.E.L., nonché – con riferimento alle stesse prerogative sindacali – la precedente normativa in materia di enti locali (art.38, co.1, lett.b, c e d della legge 8 giugno 1990, n. 142; l'art.54, n. 2 e 3, del T.U. comunale e provinciale approvato con R.d. 3 marzo 1934, n. 383).

espressamente chiamata in causa solo dalla lettera b del comma 1 dell'art. 54 T.U.E.L. (in un riferimento, evidentemente, alla legge n. 121 del 1981)? Ovemai si ritenesse di dar risposta positiva, si deve pure dar conto dei seguenti ulteriori dubbi: qual è il senso di un'articolazione elencativa così puntuale da parte del legislatore? Perché la norma detta una regolamentazione per le attività richiamate da ciascun comma solo in parte coincidente<sup>51</sup>? Perché, ancora, le stesse Autorità chiamate all'attività di indirizzo e vigilanza dal medesimo articolo 54 assumono formalmente una veste diversa, a seconda dell'ambito materiale d'azione del sindaco<sup>52</sup>?

Laddove l'opzione risolutiva dovesse essere diversa, in coerenza con la struttura e la formulazione dell'articolo in commento, si dovrebbe affermare che, anche laddove si faccia riferimento alla medesima materia “ordine pubblico e sicurezza pubblica”, non sempre è chiamata in causa la funzione di “pubblica sicurezza” (ricondata in via esclusiva alle Autorità di pubblica sicurezza). E i poteri sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana, in particolare, andrebbero intesi come espressione della polizia amministrativa in un livello statale, innestandosi in una sorta di “zona grigia”, a mo' di “snodo”, quale “*punto di intersezione tra materie e competenze diverse*”, tra l'azione tipica di “pubblica sicurezza” (dello Stato) e l'esercizio di compiti di gestione delle condizioni socio-economiche dei territori (degli enti locali).

---

<sup>51</sup> Le disposizioni di cui ai commi 4 bis e 5 (relative ai profili definitivi e delle potestà coordinamentali) richiamano la materia di cui al co. 1 (ordine pubblico e sicurezza pubblica) e quella di cui al co. 4 (incolumità pubblica e sicurezza urbana), ma non quella di cui al co. 3 (stato civile, popolazione, materia elettorale, di leva militare e di statistica). La disposizione di cui al co. 10 (relativa ai poteri di delega del sindaco) richiama la materia di cui al co. 1 (ordine pubblico e sicurezza pubblica) e quella di cui al co. 3 (stato civile e di popolazione, materia elettorale, di leva militare e di statistica); infine, le disposizioni di cui ai commi 11 (in relazione all'esercizio dei poteri sostitutivi del prefetto in caso di inerzia del sindaco) e 12 (che rimette al Ministro dell'Interno l'adozione di atti di indirizzo), trovano come riferimento tutti e tre gli ambiti materiali di cui si è fatto cenno.

<sup>52</sup> Solo con riferimento, infatti, all'ordine pubblico e alla sicurezza (pubblica), nonché alle funzioni di “pubblica sicurezza” e di polizia giudiziaria, il Ministro dell'interno, in relazione alle proprie potestà coordinamentali, è chiamato in causa nella veste (anche) di Autorità nazionale di pubblica sicurezza (co.1, art. 54 T.U.E.L.).

## Paragrafo V: La sicurezza urbana a Napoli: il Progetto “Aracne”

Il progetto “Aracne<sup>53</sup>” è stato realizzato, dal Primo Dirigente della Polizia di Stato, Dott. Michele Maria Spina, attuale Dirigente dell’Ufficio Prevenzione Generale e Soccorso Pubblico della Questura di Napoli<sup>54</sup>.

La sua prima versione (1.0<sup>55</sup>) risale al marzo 2013. E’ un modello operativo teso ad organizzare le attività di polizia di prevenzione, con il fine di ottimizzare le risorse umane e materiali disponibili e ad individuare obiettivi sempre più mirati onde poter effettuare un controllo del territorio in linea con le esigenze dei cittadini<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup>Aracne è un personaggio mitologico della letteratura greca. Era una fanciulla che viveva a Colofone, nella regione Lidia, figlia del tintore Idmone e sorella di Falance. Era abilissima nel tessere, al punto di esternare che la dea Atena fosse sua discepola. Era così sicura da invitare la dea a duello. Di lì a poco un'anziana signora si presentò ad Aracne, consigliandole di ritirare la sfida per non causare l'ira della dea. Quando lei replicò con sgarbo, la vecchia uscì dalle proprie spoglie rivelandosi come la dea Atena, e la gara iniziò. Aracne scelse come tema della sua tessitura gli amori degli dei; il suo lavoro era così perfetto ed ironico verso le astuzie usate dagli dei per raggiungere i propri fini che Atena si adirò, distrusse la tela e colpì Aracne con la sua spola. Aracne, disperata, si impiccò, ma la dea la trasformò in un ragno, costringendola a filare per tutta la vita dalla bocca, a causa dell’arroganza dimostrata nell’aver osato sfidare la Dea.

<sup>54</sup> Il Dr. Michele Maria Spina, è nato a Napoli il 30.09.1960, città nella quale ha conseguito la Laurea Magistrale in Giurisprudenza e si è abilitato all’esercizio della professione forense. Attualmente è Primo Dirigente della Polizia di Stato, qualifica che riveste dal 2008.

Dirige l’Ufficio Prevenzione Generale e Soccorso Pubblico della Questura di Napoli dal 2013.

In precedenza ha diretto i Commissariati di Secondigliano e di Scampia. In particolare, durante questa esperienza ha condotto numerosissime operazioni di polizia giudiziaria, riuscendo a consegnare alla Giustizia molti esponenti dei clan egemoni nella zona ed “estirpando” dal territorio numerose piazze di spaccio, riducendo enormemente l’attività malavita.

Tra gli attuali incarichi che ricopre rilevano l’attività di Docente presso la Scuola Superiore della Polizia di Stato e presso la Scuola Allievi Agenti di Campobasso.

In qualità di Dirigente dell’U.P.G.S.P., Ha elaborato il Progetto ARACNE 1.0 e 2.0 e 2.1 ed il modulo formativo per sistema E-Learning SISFOR

<sup>55</sup> Come esaminato nella nota precedente, le successive sono la 2.0 e la 2.1.

<sup>56</sup> Nel paragrafo successivo si approfondirà il concetto di sicurezza “percepita”



Il nome “Aracne” indica la finalità del progetto, ovvero quello di controllare il territorio urbano con una “ragnatela” di pattuglie ed operatori in grado di garantire la sicurezza della collettività.

La filosofia del progetto consiste nella sistematizzazione di prassi consolidate ed innovative per spostare l’accento sempre più dal mero pronto intervento (attività repressiva) ad un più efficace controllo del territorio (attività preventiva).

Il progetto, nella versione 2.0. prevede tre linee direttrici: a) analisi delle risorse e dell’andamento dei reati in forma statistica e previsionale (INPUT); b) prossimità attiva – PROATTIVA – (INPUT/OUTPUT); c) modularità (OUTPUT).

Per quanto concerne il punto a) fondamentale si dimostra la “georeferenziazione” dei reati. Tale strumento prevede una mappatura della città e un’analisi sul numero e specie dei reati tentati consumati. In base a tale studio è possibile intuire l’orientamento della criminalità ed organizzare una strategia di prevenzione. Tale studio include anche l’indicazione dei luoghi e dei tempi della loro commissione, configurandone l’andamento in ragione della tipologia. In questo modo si ottiene un quadro statistico della concentrazione dei reati in alcune determinate zone della città.

Una seconda fase di tale studio prevede l’analisi dei dati raccolti mediante la tecnica della “georeferenziazione” con i dati socio-ambientali. In altri termini, l’andamento dei reati nei diversi quartieri della città viene posto in relazione alla presenza delle ragioni socio – ambientali che ne determinano la commissione. Ad esempio, la presenza di stazioni ferroviarie o metropolitane, la presenza di alcune tipologie di esercizi commerciali, la presenza di monumenti, et c. Il raffronto comparativo tra la georeferenziazione e l’analisi socio – ambientale ci consente di capire quali siano le ragioni oggettive per le quali in una certa zona della città ed in un

certo orario vengono commessi determinati reati.<sup>57</sup> Questo tipo di analisi comparata consente di individuare le ragioni oggettive della commissione dei reati, ovvero la presenza di particolari “prede” appetibili per i criminali.

Si scorge che molti malfattori agiscono solo in determinate ore e in determinate zone, per motivi oggettivi e soggettivi. I motivi oggettivi sono costituiti dalla presenza delle “prede” (turisti, pendolari, et c.); i motivi soggettivi consistono nella contiguità o appartenenza del delinquente al gruppo criminale che gli consente il favore o la copertura della malavita di quartiere, nonché la perfetta conoscenza delle migliori e più brevi vie di fuga e l'esistenza nei paraggi di covi o rifugi in cui riparare nei tempi più brevi. Per queste ragioni un determinato malvivente decide di agire, in una determinata ora della giornata e in una specifica zona in modo efficace e sicuro così individuando quella che viene definita la sua “zona di caccia”.

Queste luoghi per i malviventi sono “infungibili”, nel senso che quando, con un'idonea predisposizione dei servizi di prevenzione, si riesce a “chiudere” una “zona di caccia”, impedendo o rendendo difficile al malfattore i suoi propositi, questi avrà difficoltà a spostarsi in un luogo diverso giacché, cambiando zona, verrebbero meno le condizioni oggettive e (soprattutto) soggettive che sorreggono la sua azione.

L'analisi socio – ambientale comparata con la georeferenziazione fotografano una situazione che non è, tuttavia, statica, bensì dinamica in quanto le aree a rischio cambiano, si spostano, in relazione alla diversa distribuzione delle vittime sul territorio.

Questa analisi consente, inoltre, di suddividere i reati “predatori” in prevedibili ed imprevedibili. Quelli prevedibili vengono individuati in ragione dell'analisi sopra descritta; quelli imprevedibili sono svincolati da criteri oggettivi e soggettivi riconoscibili.

---

<sup>57</sup> A titolo esemplificativo, nelle ore mattutine, a piazza Garibaldi vengono commessi scippi e borseggi ai danni dei pendolari; nelle ore centrali, nel centro storico, vengono commessi scippi e rapine ai danni di turisti che visitano le numerose chiese e monumenti; nelle ore serali, nelle piazze della movida cittadina, si consumano reati predatori, ma anche risse con accoltellamenti.

Per questa categoria di reati l'Ufficio Prevenzione Generale della Questura di Napoli si avvale di un software denominato "XLAW<sup>58</sup>". Tale software è programmato in linguaggio ASP.NET. Nasce dall'esigenza di poter disporre di elaborazioni sulle quali poter esercitare uno studio approfondito dell'azione criminale, per capirne la matrice e prevederla. Tale esigenza emerge dalla circostanza che gli attuali software di registrazioni dei dati criminali, tra i quali emerge il c.d. S.D.I. (Banca Dati Interforze presso il Ministero dell'Interno), non permettono di raccogliere quella specificità di dati richiesti per una maggiore efficacia dell'azione preventiva ai fenomeni criminali.

Questo strumento consente di effettuare un'analisi previsionale del compimento dei reati seriali al fine di individuare, con approssimazione, i luoghi, i tempi le modalità e la descrizione degli autori e delle vittime dei reati. La possibilità di prevedere la consumazione dei reati in una determinata zona della città da parte di autori descritti e quindi riconoscibili dalle pattuglie consente di stilare settimanalmente un "bollettino di criticità", quartiere per quartiere, con la rappresentazione di un prospetto di rischio di ripetizione di reati seriali con la descrizione degli autori dei reati e dei mezzi da essi utilizzati. Tale bollettino viene trasmesso a tutti gli operatori dell'Ufficio Prevenzione Generale e Soccorso Pubblico, a tutti gli Uffici Controllo del Territorio dei Commissariati ed alla Squadra Mobile, in modo che tutti gli operatori in strada possano conoscere in anticipo la descrizione di eventuali malviventi da poter intercettare preventivamente.

La strategia introdotta con il Progetto "Aracne" ha portato dei notevoli risultati. Si elencano alcuni risultati conseguiti.

---

<sup>58</sup> E' stato ideato e programmato dall'Ispettore Capo della Polizia di Stato Elia Lombardo in servizio presso l'Ufficio Prevenzione Generale e Soccorso Pubblico della Questura di Napoli, il quale lo ha messo a disposizione, a titolo di comodato d'uso esclusivo, all'Ufficio medesimo perché venisse inserito nel Progetto "Aracne" 1.0, 2.0, 2.1, realizzato dal Dott. Spina

Da un lato, con riferimento ai furti con strappo (scippi) nell'anno 2014 si è avuto un decremento del 17,98% rispetto all'anno 2013 e nell'anno 2015 un ulteriore decremento del 2,6%.

Avendo come riferimento i medesimi periodi temporali, nell'anno 2014 si è avuto un decremento del 24,89% delle rapine e nell'anno 2015 un ulteriore decremento dello 0,23%.

Dall'altro, si è avuto un aumento del 37,79% dei denunciati nell'anno 2014 e un ulteriore aumento del 19,50% nell'anno 2015.

Inoltre, è accresciuto anche il numero degli arrestati che nell'anno 2014 è aumentato del 17,51% e nell'anno 2015 è aumentato ulteriormente del 5,73%.

Con riferimento alla seconda direttrice del Progetto “Aracne”, ovvero la Prossimità Attiva, l'Ufficio Prevenzione Generale e Soccorso Pubblico ha attivato contatti diretti con tutti i referenti cittadini presenti sul territorio, allo scopo di attingere preziose informazioni sulle criticità dei diversi quartieri (INPUT) e di dare immediate risposte in termini di prevenzione e sicurezza (OUTPUT) onde consolidare il rapporto di fiducia con i cittadini.

Per quanto concerne la terza direttrice, ovvero la modularità (OUTPUT), sempre l'Ufficio sopra citato ha ipotizzato di suddividere le criticità secondo un procedimento logico, isolandole come in una sorta di “tornelli” ideali, in modo da studiare strategie di contenimento diverse e peculiari. A tale scopo sono stati ipotizzati dei “moduli operativi”, per ognuno dei quali si è effettuata l'analisi delle risorse e l'analisi dell'andamento del fenomeno, che hanno consentito di organizzare un sistema di protezione e prevenzione mirato al centro nevralgico di ogni singola situazione critica. I moduli operativi attualmente vigenti sono: modulo sicurezza turismo; “movida”; contrasto alla banca del buco; contrasto ai reati di abuso e maltrattamento animali; contrasto al fenomeno di violenza di genere (femminicidio); contrasto ai reati di truffa; contrasto ai reati di borseggio;

contrasto alle rapine agli uffici postali; contrasto alla vendita di fuochi di artificio illegali.

In questa sede ci si soffermerà sul modulo “movida” per l’allarme sociale che questo fenomeno ha suscitato anche nei media.

Durante i fine settimana migliaia di ragazzi si riversano in strada, fino a notte fonda, affollando le principali piazze cittadine. La presenza di tanti giovani, la ressa delle persone in luoghi ristretti aumentano il rischio di aggressioni e di risse scatenate quasi sempre da futili motivi. A ciò si aggiunga che l’eterogeneità dei gruppi di giovani che si concentrano nei luoghi di divertimento ha generato atti di violenza per omofobia o motivi razziali. Per affrontare queste criticità, sono state individuate le piazze maggiormente a rischio e, sotto l’egida della Prefettura, è stato predisposto un piano operativo coordinato con le altre forze di Polizia, dividendo le zone di competenza. Questo modulo ha finora apportato ottimi risultati perché la presenza fissa, nelle ore serali e notturne, delle pattuglie nelle piazze della “movida” ha fatto diminuire in modo consistente gli eventi delittuosi, restituendo serenità e sicurezza ai giovani e ai gestori degli esercizi pubblici. Anche in questo caso è stata applicata la “prossimità attiva” con i titolari dei principali locali, stabilendo un feedback continuo per migliorare il flusso informativo.

Recentemente il progetto è stato aggiornato nella versione 2.1. che si individua come sistema del controllo del territorio integrato e modulare, tracciando una rotta precisa per obiettivi a medio e lungo termine.

Sistema “integrato” perché sempre più collegato alle realtà sociali ed alle istanze dei cittadini per creare una rete di contatti e giungere ad una reale sicurezza partecipata<sup>59</sup>; sistema “modulare” perché organizzato in moduli operativi di intervento specializzati sulle diverse criticità anche stagionali od episodiche.

---

<sup>59</sup>V.d. paragrafo successivo

## **CAPITOLO II: La sicurezza pubblica dal monopolio alla statale al modello partecipativo**

### **Paragrafo I: Dal *government* alla *governance***

Negli ultimi decenni, in tema di sicurezza, emerge, sempre più insistentemente il concetto di “partecipazione”, ovvero di coinvolgimento di soggetti diversi da quello statale, in particolare di soggetti privati: viene, quindi, scalfito il dogma del monopolio statale in merito alle politiche e alle attività di sicurezza. Gradualmente, infatti, emerge l’idea che sicurezza e prevenzione e della criminalità non possono essere attuate esclusivamente dalle Forze di Polizia. Tali obiettivi intanto si possono conseguire, si afferma, se vi è una convergenza di risorse umane, economiche e scientifiche da parte di più settori. Si sta imponendo, in altri termini, l’idea che la sicurezza non va intesa come un bene imposto dall’alto ai cittadini, ma un obiettivo che si consegue “insieme”, mettendo a fattor comune risorse pubbliche e private.

La sorpresa che suscita il ridimensionamento del weberiano “monopolio statale della forza legittima” rischia di apparire ingenua se non viene inquadrata all’interno di un processo che ha portata generale.

Questo processo di partecipazione, in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, ha avuto una spinta decisiva all’inizio degli anni ’80 con le forme della liberalizzazione (passando dal monopolio alla pluralità di produttori di sicurezza), della managerializzazione (dal modello burocratico fondato sull’adempimento normativo al modello aziendalistico fondato sulla performance), della esternalizzazione (cercando il “prodotto”, o meglio, il “servizio” sul mercato anziché al proprio interno) sino alla privatizzazione di interi rami della pubblica amministrazione, sulla base della separazione

delle funzioni della regolazione (lasciate allo Stato) da quelle della produzione di un bene o servizio (da affidare in parte o in tutto ai privati<sup>60</sup>).

Inevitabilmente ciò ha comportato un radicale mutamento della relazione del sistema pubblico con il proprio ambiente e più specificamente: 1) con gli altri “produttori” del bene- sicurezza; 2) con i fruitori di tale prodotto, ovvero con la collettività<sup>61</sup>.

La nuova centralità dell’ambiente rispetto al sistema istituzionale e il nuovo protagonismo degli attori che costituiscono il primo generano una transizione della regolazione dal modello *government* al modello *governance*.

Nel *government* gli attori istituzionali sono disposti su più livelli, dal più elevato e centrale a quello più basso e periferico, con una relazione gerarchica che prevede procedure rigide di *input/output* e un flusso comunicativo *up/down*. Invece, nella *governance* i soggetti sono disposti su un livello orizzontale, la quale genera procedure biunivoche di input/output in termini di scambio di risorse e di flussi di comunicazione.

La rivoluzione nelle relazioni tra gli attori in gioco è evidente. Da una relazione gerarchica, in cui la forma di comunicazione è costituita dagli ordini, si passa a una relazione paritaria, in cui i vari soggetti si relazionano in virtù di negoziati che generano accordi, ovvero accordi soltanto formali o mancati accordi e quindi conflitti, et c.: naturalmente la qualità degli esiti ha carattere contingente e richiede di volta in volta una verifica empirica mirata<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Cfr. D.OSBORNE, T. GAEBLER, *Dirigere e governare*. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione, Garzanti, Milano, 1995; E. D’ALBERGO, P. VASELLI, *Un’amministrazione imprenditoriale? Il cambiamento nel sistema pubblico fra apprendimento ed ipocrisia*, Seam, Roma, 1997; B.G. PETERS, J. PIERRE, *Governance without government? Rethinking public administration*, in *Journal of Public Administration and Theory*, vol. 8, n. II, 1998, pagg. 223 - 243

<sup>61</sup> A. TORRE, *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Maggioli, 2008, pag. 372

<sup>62</sup> Cfr. V.L. BOBBIO, *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana* in “Stato e mercato”, n. I, 2000, pagg. 111 - 141

Dalla natura paritaria che caratterizza il rapporto tra i vari attori (tra i quali, si ricorda, vi sono anche le agenzie) con l'asserito superamento delle distinzioni alto/basso, centro/periferia, pubblico/privato et c., partecipano gli stessi destinatari del bene-sicurezza, ovvero i cittadini. Se da un lato, questa nuova concezione valorizza l'apporto dei privati, dall'altro responsabilizza la collettività, giacchè questa non potrà esclusivamente reclamare in modo passivo l'intervento delle Forze di Polizia per reprimere eventi di natura delittuosa, ma dovrà attivarsi al fine di prevenire episodi di tal genere. Tale apporto (come si vedrà meglio più avanti) può essere dato curando il territorio, frequentando gli spazi pubblici, esponendo fenomeni che possono generare delinquenza (atti vandalici, difficili situazioni familiari, et c.).

La “svolta prevenzionale<sup>63</sup>” che da circa vent'anni ha ridisegnato il rapporto società/devianza/funzione della pena, sposta definitivamente l'attenzione da un sistema penale mirato alla repressione a una prevenzione “situazionale<sup>64</sup>” che promette di anticipare, neutralizzandolo, l'atto deviante.

## **Paragrafo II: Modelli comparati di sicurezza partecipata.**

Come nell'ambito concettuale l'affermazione della sicurezza urbana dilata gli obiettivi e gli ambiti della sicurezza pubblica, così la sicurezza partecipata, che ne rappresenta l'applicazione operativa evoluta, moltiplica, per sua natura, i soggetti chiamati ad implementarla. Come dichiarò

---

<sup>63</sup> Cfr. A. CRAWFORD, *Crime prevention policies in comparative perspective*, Willan, Cullompton, 2009

<sup>64</sup> Sulla distinzione tra prevenzione strutturale (mirante ad affrontare il contesto e le cause originarie e durature della devianza) e la prevenzione situazionale (mirante ad affrontarne le conseguenze puntuali in un tempo e in uno spazio circoscritti), v.d. F. BATTISTELLI, *Sicurezza urbana: il paradosso dell'insicurezza e il dilemma della prevenzione*, in *Rassegna italiana di sociologia*, a.LII, n. II, aprile – giugno 2011, pagg 201 -228.



Giuliano Amato, ex Ministro dell'Interno (e come verrà più dettagliatamente esaminato nel capitolo III), alla produzione di sicurezza per i cittadini *“concorrono non soltanto le forze dell'ordine che presidiano le strade, concorrono altresì la conformazione dei quartieri, la conformazione e la struttura degli edifici, i caratteri della rete viaria, l'illuminazione stessa delle strade, la dotazione delle telecamere e molte altre cose, grazie alle quali il reato lo si può prima prevenire e poi reprimere grazie alla scoperta dei suoi autori<sup>65</sup>”*.

Concretamente, dunque, in tema di sicurezza, la molteplicità dei “prodotti”, così come dei “produttori”, si traduce in una pluralità tanto di livelli (*multi-level*) quanto di agenzie (*multi-agency*), istituzioni pubbliche o associazioni private che siano.

Per quanto riguarda le imprese della sicurezza, è possibile constatare la sempre maggiore rilevanza che stanno assumendo negli scenari urbano e nazionale.

Non soltanto i tagli alla spesa pubblica inducono le amministrazioni centrali e locali a contrarre i servizi prestati ai cittadini e ad esternalizzare alcune funzioni<sup>66</sup>, ma, soprattutto, presso i cittadini così come presso le aziende industriali e del terziario, cresce la domanda di sicurezza privata. Conseguentemente, negli ultimi decenni il campo di applicazione che vi operano si è notevolmente ampliato con un conseguente incremento sull'entità del volume degli affari e degli occupati delle società fornitrici.

Pur rilevabile in tutti i principali Stati europei, la tendenza alla privatizzazione non presenta ovunque le medesime proporzioni.

Al primo posto (di gran lunga) si attesta la Gran Bretagna, che costituisce il mercato nazionale più importante d'Europa nel settore<sup>67</sup>.

Fa riflettere la circostanza che sviluppo economico del settore privato e tempestività della sua regolazione da parte dello Stato mostrino una

---

<sup>65</sup> Cfr. G. AMATO, *Prefazione*, in PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, Maggioli, Roma 2010, pagg. 5 – 7.

<sup>66</sup> Si pensi, ad esempio, al servizio vigilanza dei perimetri delle installazioni militari italiane, che risulta affidato a privati in molti casi, situazione inimmaginabile fino a pochi decenni fa.

<sup>67</sup> Cfr. F. FARRUGIA, *Le politiche nazionali della sicurezza partecipata nel Regno Unito e in Francia*, in *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Maggioli, 2008

relazione inversa. Mentre già nei due decenni precedenti Paesi non particolarmente privatizzatori come Francia, Belgio, Spagna e Italia, avevano disciplinato i requisiti per l'ammissione e per il controllo dei privati operanti nella sicurezza. In Italia, è stato necessario attendere il 2001 perché il Parlamento britannico approvasse il *Private Security Act* e istituisse la *Security Industry Authority*, con i relativi compiti di regolazione.

Infine, da sottolineare, seppur dato meno appariscente, ma altrettanto cruciale rispetto a quello quantitativo, è che, sotto vari aspetti, la sicurezza privata tende a costituire un *benchmark* qualitativo nei confronti di quella pubblica, influenzandone cultura organizzativa e comportamenti. Ad esempio, l'atteggiamento verso i reati passa dalla centralità della legge, il cui corollario è, in caso di reato, l'atteggiamento "reattivo" orientato al ripristino dell'ordine violato, alla centralità del danneggiato, il cui corollario è l'atteggiamento "pro-attivo" orientato alla prevenzione/interdizione del danno. In definitiva, una strategia che, nata sul mercato nel corso della relazione produttore/cliente ha come risultato le policy della sicurezza partecipata.

Il raffronto dello Stato Italiano con gli altri Stati europei si conferma utile anche in riferimento alla relazione tra le Forze di Polizia e le amministrazioni pubbliche locali. All'incirca nell'ultimo quarto del secolo scorso, la maggior parte dei Paesi dell'Europa Occidentale ha varato una serie di provvedimenti che, per l'obiettivo della prevenzione in tema di criminalità e di disordine urbano, si affidano alla cooperazione tra l'amministrazione centrale dello Stato e le amministrazioni locali.

In ciò la tradizione britannica e la tradizione francese, differenti se non opposte, hanno registrato una parziale convergenza, tanto più significativa in considerazione della lontananza dei punti di partenza. Su un fronte vi era la tradizione anglosassone del *self government*, per cui ancora nel dopoguerra a gestire la sicurezza erano una miriade di corpi di polizia articolati orizzontalmente sul territorio e scarsamente coordinati tra di loro.

Fino al 1964, i Corpi locali di Polizia (esclusa Londra) erano 117, ridotti a 49 dal *Police Act* di quell'anno e a 47 dal *Local Government Act* del 1972.

Sul fronte francese, invece, resisteva la tradizione giacobina e napoleonica di una pubblica amministrazione unitaria e accentrata, verticalmente organizzata in due corpi di Polizia, uno a ordinamento civile, l'altro a ordinamento militare.

La riduzione della distanza tra i due modelli nazionali si è realizzato grazie al rilancio della dimensione locale, che pure continua a presentare differenze coerenti con le storie e le culture dell'uno e dell'altro Paese. Nel Regno Unito la dimensione locale ha fruito di un *empowerment* per iniziativa statale ai tempi del primo governo conservatore di Margaret Thatcher, preoccupato per l'allarme criminalità diffuso dai media.

In Francia, invece, i primi a muoversi sono stati i sindaci e i consigli comunali che, con il rapporto Bonnemaison del 1982, hanno chiesto l'introduzione di politiche locali di sicurezza. Una rivendicazione che è stata recepita dal governo socialista di Mitterand come semplice applicazione nei territori più sensibili di "policy" di portata nazionale. Il risultato netto di questi due differenti percorsi può essere in tal modo sintetizzato.

In Gran Bretagna vi è stata un'accettazione da parte dei fautori del *self government* di una razionalizzazione guidata dal centro e viceversa; in Francia, invece, si è passati da un fenomeno di "concessione" dal centro a un maggiore ascolto delle istanze provenienti dal territorio.

### **Paragrafo III: Il modello sicurezza in Italia**

Dopo la riforma del titolo V della Costituzione varata nel 2001, la materia dell' «ordine pubblico e sicurezza» rimane nelle prerogative esclusive statali (legislative ed amministrative), costituendo un "settore riservato" allo Stato. Si intende giustificare questo monopolio statale, perché l'autorità di

pubblica sicurezza, in armonia e attuazione della Costituzione repubblicana<sup>68</sup>, esercita le proprie funzioni, secondo quanto stabilito dall'articolo 24 della legge n. 121/81, *“al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini sollecitandone la collaborazione. Essa tutela l'esercizio delle libertà e dei diritti dei cittadini, vigila sull'osservanza delle leggi, dei regolamenti e dei provvedimenti della pubblica autorità; tutela l'ordine e la sicurezza pubblica, provvede alla prevenzione e repressione dei reati, presta soccorso in caso di calamità ed infortuni.”*

Nel nuovo assetto costituzionale, però, il riconoscimento delle prerogative esclusive statali in materia di «ordine pubblico e sicurezza» non esclude affatto l'importanza di stabilire per legge statale forme di coordinamento tra centro e periferia; anzi, se pur in passato si sono avute forme di collaborazione, oggi è la stessa Costituzione, all'art. 118 comma 3, a prevederne la necessità.

In effetti, anche prima della riforma del titolo V della Costituzione<sup>69</sup>, già a partire dai primi anni Ottanta, inizia una collaborazione “operativa” tra polizia locale e forze di polizia statali e si prevede una collaborazione “strutturale” attraverso l'integrazione del Comitato provinciale per l'ordine pubblico e la sicurezza con i rappresentanti degli enti locali (artt. 15 e 20 della legge 121 del 1981).

In epoca contemporanea la sicurezza è centrata sia sullo Stato – apparato, sia (soprattutto) sugli individui, sullo Stato – comunità. Mutano, pertanto, le prospettive e le finalità delle politiche di sicurezza. L'attenzione è concentrata sui contesti della quotidianità, della convivenza civile, soprattutto in ambito urbano, e si delineano progetti di prevenzione di lungo

---

<sup>68</sup> A. CHIAPPETTI, si veda la voce *Polizia (dir.pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1985, p. 130 ss; G. CAIA, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, seconda edizione, Giuffrè, Milano, 2003, p. 281 ss.; C. BOVA, *Profili storici e giuridici in tema di sicurezza*, in E. PFOSTL (a cura di), *Politiche regionali e sicurezze*, Istituto di Studi Politici “S.Pio V”, Roma, 2005, p. 71 ss.

<sup>69</sup> G. CAZZELLA, *L'art. 118 della Costituzione e il coordinamento in materia di ordine pubblico e sicurezza*, in *Scritti in onore di Aldo Buoncristiano*, a cura di Carlo Mosca, Rubbettino, Catanzaro, 2008, p. 35 ss.

periodo. Novità assoluta è la visione del cittadino negli ultimi anni, che da mero “destinatario”, da mero “fruitore” della sicurezza, viene visto “artefice”, ovvero “attore” nello scenario della sicurezza. Proprio perché il fine delle politiche di sicurezza è quello di soddisfare le esigenze della collettività, è parso quantomeno opportuno porre la comunità civile al centro del progetto. La sicurezza, pertanto, tende ad essere “partecipata”.

Volendo ora cogliere nella sua pienezza lo sviluppo dell’azione dell’Amministrazione della pubblica sicurezza, l’attenzione va posta su un duplice e distinto versante progettuale, a sua volta articolato in specifici rivoli. Innanzitutto, il richiamo è al versante per così dire interno della nuova strategia: il progetto sulla polizia di prossimità. Si tratta di una revisione (*recte*, di una complicazione operativa virtuosa) del ruolo e dell’agire delle forze di polizia in senso proprio o, più in generale, per chi ha la veste di ufficiale e agente di pubblica sicurezza, attraverso iniziative volte a porre maggiore attenzione alla prevenzione delle insicurezze e delle paure degli individui e della collettività<sup>70</sup>. Una sorta di “itinerario tracciato per la polizia, di avvicinamento alla gente<sup>71</sup>” ed ai suoi quotidiani bisogni<sup>72</sup>. Ormai da qualche tempo, anche nel nostro paese, ricorre di frequente, nel dibattito pubblico sulla sicurezza, il concetto di “prossimità”. Così come avviene per altri termini importati da esperienze acquisite in altri paesi europei, si tratta di una traduzione letterale del termine francese “proximité”

---

<sup>70</sup>Così M. L. MANISCALCO, *Op. e loc. cit*

<sup>71</sup>Così C. MOSCA, *Op. e loc. cit*

<sup>72</sup>Invero, come rileva G.CAUTILLI, *Op. cit.*, pag. 77 e ss., le prospettive di avvicinamento dell’Amministrazione della pubblica sicurezza alla società civile operano concretamente già a partire dagli anni ‘60 del secolo decorso e, in particolare, con l’allora Capo della Polizia Angelo Vicari. Significativo è lo slogan in quel tempo coniato: “*Nello Stato democratico la polizia è al servizio dei cittadini*”. Ma anche ulteriori iniziative testimoniano di una forte apertura dell’Apparato verso il cittadino: tra il 1961 e il 1962 vengono istituiti i cosiddetti “uffici informazione” (gli antesignani degli attuali “*uffici relazioni con il pubblico*”); nel 1969, si attiva su tutto il territorio nazionale il numero unico di pronto intervento 113; la “Festa della Polizia” supera il momento autocelebrativo e – come si legge in G.MINGOLI, *Festa di popolo*, in *Polizia Moderna*, 1987, n. 6, pag. 19 – da quel momento in poi diviene “*festa di popolo*”, con un coinvolgimento diretto della collettività. Si tratta – come osserva sempre G.CAUTILLI – di un processo di ripensamento culturale che pone le basi per una rivisitazione complessiva del sistema della “Pubblica Sicurezza” ad opera della legge 1° aprile 1981, che, in stretta aderenza ai principi democratici esaltati nella Costituzione repubblicana, all’art. 24 sancisce il rapporto servente dell’Istituzione rispetto alla collettività ed ai suoi diritti di libertà.

con il quale si intende, genericamente, la necessità di avvicinare le istituzioni ai cittadini.

In Francia, ed anche in Italia, queste istituzioni sono principalmente le forze di polizia le quali devono avvicinare – geograficamente ed organizzativamente – la loro azione ai bisogni dei cittadini.

Obiettivo di questa trattazione è definire il concetto di polizia di prossimità ed analizzare le caratteristiche di questa nuova filosofia di intervento delle forze dell'ordine e le sue modalità di attuazione in Europa ed in Italia.

La definizione e lo studio del concetto di controllo sociale hanno rappresentato il punto di partenza di un vasto dibattito sociologico durante il quale sono state proposte varie altre definizioni e teorie esplicative del concetto di controllo sociale.

Lo studio del controllo sociale si basa sostanzialmente sulla constatazione che in società semplici l'ordine naturale, la conformità ai valori morali e sociali della collettività sono elementi già esistenti che facilmente si diffondono nei singoli individui; la conformità fa parte di doveri fondati sull'etica religiosa e non ha bisogno di essere imposta da uno specifico apparato di potere.

Nelle società sempre più complesse, urbanizzate, differenziate, anche le aspettative dei singoli consociati si differenziano e si scontrano, vi è un intreccio di istituzioni e di rapporti per i quali non può esserci un controllo sociale per tutti adeguato. Se la società si differenzia anche il controllo sociale si differenzia e deve essere esercitato da persone ed istituzioni diverse, secondo la specificità della situazione. Inoltre, nelle società differenziate e complesse, di fronte ad aspettative altrettanto differenziate, aumentano i comportamenti devianti, l'insicurezza, l'instabilità e la necessità di difendere le aspettative violate e ripristinare l'ordine.

La collettività, l'opinione pubblica si sentono sempre maggiormente minacciate ed insicure di fronte al diffondersi della devianza; in questo

contesto di generalizzata mancanza di sicurezza il controllo sociale assume la forma di una attività esterna, istituzionalizzata, che ha la funzione di individuare e reprimere le condotte devianti, ma anche di impedirle.

Rispetto a questa duplice funzione di salvaguardia delle aspettative dei cittadini conformi alle norme e di difesa dalle condotte devianti degli altri consociati si esprime il concetto di potestà di Polizia.

Esso deve essere inteso come una funzione dello Stato posta a difesa dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini (art. 1 T.U.L.P.S; art. 24 legge 1 aprile 1981 n. 121) che si estrinseca in modo particolare in una attività di prevenzione dei reati e di tutti gli eventi di inciviltà e disordine urbano che aumentano la percezione di insicurezza ed il senso di disagio e di sfiducia della collettività nei confronti delle istituzioni, in modo particolare nei confronti delle forze dell'ordine.

### **Paragrafo III.I: Dalla polizia di prossimità alla sicurezza partecipata**

L'esperienza della polizia di prossimità, vista come risposta alla richiesta sempre crescente di sicurezza da parte dell'opinione pubblica è il frutto di una rinnovata volontà della politica dello Stato sulla sicurezza di rimettere in discussione, rinnovandoli, l'immagine e le modalità tradizionali dell'operato delle forze dell'ordine. E' necessario trasformare in questa direzione le politiche pubbliche della sicurezza, passando da una attività di polizia fondata sul mantenimento dell'ordine e sulla reazione agli eventi antisociali e criminosi, ad una attività di polizia proiettata alla sicurezza quotidiana dei cittadini. Una vera e propria filosofia di intervento complessivo che ha come obiettivi prioritari la prevenzione degli eventi di inciviltà e di criminalità, la conoscenza ed il radicamento del territorio da

controllare, un rinnovato legame di fiducia e collaborazione con i cittadini e la comunità in generale.

Un altro elemento fondamentale della polizia di prossimità è la compartecipazione e la condivisione degli obiettivi e delle strategie di attuazione da parte di soggetti diversi: i cittadini, le altre istituzioni, pubbliche e non, tutti gli attori sociali ed economici che operano sul territorio e che vivono quotidianamente il problema sicurezza valorizzando il disposto di cui all'art. 24 della l.121/1981 secondo cui “ *La Polizia di Stato esercita le proprie funzioni al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini sollecitandone la collaborazione*”.

La prossimità implica il privilegiare la dimensione della prevenzione di tutti gli eventi indesiderati coniugata ad una efficiente capacità di rapida reazione a questi eventi. Questa funzione può essere svolta grazie ad un efficace piano di prevenzione, con una presenza diffusa sul territorio di agenti di polizia “visibili” che contribuiscano ad aumentare il livello di sicurezza “percepita” dalla collettività e l'effetto di deterrenza sulla commissione di reati.

Muta, pertanto, la strategia adottata dal Governo (e dal Ministero dell'Interno, in particolare) in tema di sicurezza.

Ci si fonda, infatti, sulla condivisione e sulla partecipazione di politiche “integrate” quale passaggio dall'amministrazione “burocratica” a quella “post burocratica”. Di fronte al cambiamento dei fenomeni criminali e della percezione di sicurezza, va in crisi il tradizionale sistema basato su risposte di tipo “penal – repressivo”, ricondotto al monopolio statale, ma si basa il nuovo progetto della sicurezza sulla “prevenzione”. In altri termini, ci si rende conto che al cittadino, più che vengano puniti gli autori dei reati, interessa che questi non vengano commessi.

La teoria della sicurezza partecipata e condivisa nella costruzione di una politica integrata di sicurezza costituisce il *fil rouge* che collega i vari



momenti di sviluppo della strategia d'azione del Viminale nella costruzione della politica integrata di sicurezza. Alla fine degli anni '90, con l'evoluzione del concetto di "sicurezza" abbiamo lo spostamento dell'attenzione al mondo della "prossimità" e della "percezione". Inoltre, con lo sviluppo dell'ordinamento in chiave di più fedele attuazione del quadro democratico, pluralistico e autonomistico disegnato dall'art. 5 Cost. (artt. 1 – 5), abbiamo una rinnovata concezione dei rapporti tra enti pubblici e cittadini e un riassetto organizzativo – funzionale degli apparati pubblici, con forte valorizzazione delle autonomie locali.

La teoria della sicurezza partecipata costituisce un autentico ripensamento delle coordinate culturali e costruzione e strategia di una teoria d'azione "globale"; inoltre, mette a fattor comune i diversificati modi di fare sicurezza. Si basa: a) sulla condivisione delle responsabilità; b) sul concorso delle sinergie partecipative.

Tale teoria presenta due versanti: a) un versante interno, che riguarda il progetto sulla polizia di prossimità; b) il versante esterno che riguarda la permanente collaborazione tra Stato ed enti locali e, soprattutto, tra enti pubblici e soggetti privati.

Il progetto della "polizia di prossimità" riguarda più direttamente gli operatori delle forze dell'ordine e consiste in una revisione dei moduli operativi: si passa dalla polizia "del Re" alla polizia "di comunità". E' un itinerario tracciato per le Forze di Polizia di avvicinamento alla gente e alle sue esigenze quotidiane. In questa fase non c'è ancora "partecipazione", giacchè è un mutamento di strategia che riguarda, comunque, solo l'azione degli operatori: in altri termini, attiene comunque, ai compiti di polizia "primaria" o essenziale di "pubblica sicurezza".

Nell'ambito della filosofia della prossimità, vengono introdotte le figure del "poliziotto di quartiere" e del Commissariato "On Line" che rappresentano le prime espressioni della nuova strategia fondata sulla rinnovata concezione di sicurezza partecipata, riaffermando la convivenza civile e la

cultura della legalità. La nuova cultura della sicurezza vuole ottenere il miglioramento della qualità dei servizi offerti e di conseguenza aumentare il grado di soddisfazione della collettività.

Sul piano delle iniziative concrete, il progetto della polizia di prossimità ha fatto leva tanto sulla sperimentazione di nuovi moduli operativi di controllo del territorio (il riferimento è al servizio del poliziotto o del carabiniere di quartiere<sup>73</sup>), tanto su iniziative diversificate, che vanno dalle cosiddette denunce a domicilio<sup>74</sup>, al progetto “*il poliziotto un amico in più*”, al ripensamento complessivo delle strategie comunicative. Anche queste ultime, in particolare, in coerenza con un’epoca non a caso definita del “Media-evo<sup>75</sup>”, sono divenute ulteriore modo di “fare sicurezza”: comunicare per rassicurare i cittadini, per farli sentire protetti in ogni momento; prevenire significa anche comunicare in modo corretto<sup>76</sup>. In tale logica, allora, l’Amministrazione della pubblica sicurezza si è dotata di una struttura organizzativa specificamente preposta e dedita alla comunicazione ed ha valorizzato ed investito fortemente sulla “comunicazione esterna” (cioè verso i cittadini e verso i mass-media) e sulla “informazione”, senza tralasciare la stessa “comunicazione interna” all’Apparato pubblico, a sua volta condizione necessaria ed indispensabile per il successo di strategie comunicative orientate verso l’esterno<sup>77</sup>. E va da sé che la “comunicazione

---

<sup>73</sup>Si vedano, in proposito, le circolari del Ministero dell’Interno n. 556/A.1.0/1041 dell’11 agosto 2002 e n. 556/A.1.0/983 del 9 dicembre 2002, nonché il contenuto degli interventi sul tema fatti dai vertici *pro tempore* dell’Amministrazione della pubblica sicurezza, riportati in *Polizia Moderna*, novembre 2002, pagg. 11 e ss.

<sup>74</sup>Introdotte dall’articolo 7 del “pacchetto sicurezza” varato con la legge 26 marzo 2001, n. 128.

<sup>75</sup>Per l’analisi dell’epoca attuale come “Mediaevo” e sulla pervasività dei mezzi di comunicazione nell’attuale società vedasi M. MORCELLINI (a cura di), “*Il Mediaevo. Tv e industria culturale nell’Italia del XX secolo*”, Roma, 2000 nonché R. GRANDI, *La comunicazione pubblica*, Roma, 2001, p. 35 e ss., il cui pensiero è richiamato in sintesi in G.CAUTILLI, *Op. e loc. cit.*.

<sup>76</sup>Del resto già l’art. 8 della legge 7 giugno 2000, n. 150, intitolata “Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni”, prevede, fra l’altro, che l’Ufficio per le relazioni con il pubblico promuova l’adozione di sistemi di interconnessione telematica e attui i processi di verifica della qualità dei servizi e di gradimento degli stessi mediante l’ascolto dei cittadini.

<sup>77</sup>Si rinvia all’analisi di G.CAUTILLI, *Op.cit.*, pagg. 124 e ss

esterna” implica che l’Istituzione riconosca nel cittadino un interlocutore attivo e attendibile, con il quale essa può colloquiare e confrontarsi in un dibattito costruttivo<sup>78</sup>.

La sicurezza è un metodo ma anche un obiettivo. Dal momento che si decide di affrontare l'argomento sicurezza si deve innescare un ciclo. Il ciclo della sicurezza è composto da più momenti che si succedono in continuazione, se si ferma questo ciclo si ferma la sicurezza. Il ciclo è composto da tre momenti: 1) analisi; 2) misure; 3) gestione.

L'analisi comprende lo studio legislativo, normativo, ambientale, personale, professionale, delle attività, dei processi, et c.

Le misure prevedono due grandi famiglie: quelle relative alla prevenzione e quelle relative alla protezione. Le misure possono essere attive, passive, strutturali, impiantistiche, amministrative, disciplinari, etc. La gestione è la parte che deve mantenere in vita la sicurezza con studi, aggiornamenti, formazione, informazione, manutenzione, verifiche, esercitazioni, piani di sicurezza, adeguamenti, etc. Se la gestione non rimane viva, le misure e l'analisi perdono di significato e sono inutili. La sicurezza deve essere un'attività viva, sempre in continuo studio e miglioramento di sé stessa. Il miglioramento deve avvenire in continuazione su basi tecniche, normative, con confronti con altre realtà e non soltanto dopo l'analisi e lo studio di un evento.

---

<sup>78</sup>G. CAUTILLI, *Op. e loc. cit.*, precisa: “ciò significa che le critiche, piuttosto che fornire il pretesto per alzare steccati, debbono diventare per l'Amministrazione una valida occasione per riconsiderare il proprio operato e riformularlo in modo coerente con le aspettative degli amministratori”. In quest'ottica, peraltro, “diviene fondamentale individuare le sedi in cui è possibile attivare il dialogo con il cittadino, nonché le persone alle quali affidare, in virtù di un'adeguata e specifica formazione, il compito di mantenere e sollecitare, in maniera stabile e credibile, il dialogo”. Come osserva G. ARENA, *Comunicazione e amministrazione condivisa*, in S. ROLANDO (a cura di), *Teorie e tecniche della comunicazione pubblica*, Milano, 2001, pag. 47, perché tutto ciò produca risultati soddisfacenti occorre “abbandonare l'idea che il cittadino sia un problema da risolvere per trasformarlo in una risorsa alla quale attingere per far funzionare meglio l'amministrazione”.

Sicurezza, dunque, non è e non può essere unicamente attività di polizia: infatti, come dimostrano le statistiche delle maggiori metropoli statunitensi, l'andamento dei reati è ciclico, soprattutto per quanto riguarda la microcriminalità ed i fattori che influenzano la maggiore o minore presenza di atti criminosi nel territorio sono molteplici e spesso non dipendono dal livello di controllo che c'è.

È necessario, allora, un coinvolgimento dei diversi livelli politici, istituzionali e amministrativi non solo a livello centrale ma anche su base regionale e locale. Diversi strumenti, rispondono a quest'impostazione e si stanno rivelando utili: la partecipazione dei Sindaci ai Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, i protocolli per la sicurezza urbana, la creazione di appositi assessorati, l'approvazione di leggi regionali per l'ordinata e civile convivenza nelle città.

Anche la riforma del Titolo V della Costituzione favorisce questo disegno: lo Stato mantiene la competenza legislativa esclusiva sull'ordine pubblico e la sicurezza e sono previste forme di coordinamento con le Regioni, titolari esclusive della competenza in materia di polizia amministrativa locale.

In questo versante di sviluppo della nuova strategia d'azione, che potrebbe essere definito esterno, dà ampio spazio ad una partecipazione sinergica di soggetti pubblici e privati, tutti coinvolti responsabilmente in un progetto di sicurezza unitario e comune. In tale quadro, in particolare, l'Amministrazione della pubblica sicurezza è andata alla ricerca, da un lato, della permanente collaborazione interistituzionale con gli enti locali. Si pensi alla partecipazione e corresponsabilizzazione alle scelte di "pubblica sicurezza" del vertice degli enti locali all'interno del Comitato provinciale per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, nonché al modulo delle intese o accordi o patti di sicurezza, strumento di coordinamento oramai principe nell'esercizio congiunto della funzione di pubblica sicurezza e delle competenze proprie degli enti locali.

Già la cosiddetta “circolare Napolitano” n. 1001/N/B dell’ottobre 1996 aveva anticipato la riformulazione, intervenuta nel 1998, dell’art. 20 l. 121/1981, allargando di fatto la composizione del Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica ai vertici degli enti locali. Ma è uno sguardo all’attuale formulazione dell’art. 20 citato che dà conto di come il comitato provinciale, per effetto di diversi interventi riformatori, abbia visto ridisegnato in termini sempre più ampi la propria composizione, assumendo le vesti di sede naturale del confronto istituzionale ed “integrato” sulle problematiche attinenti alla sicurezza. In particolare, l’art. 160 d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (nel testo integrato dal d.lgs. 27 luglio 1999, n. 279, e dall’art. 4, D.Lgs. 28 dicembre 2001, n. 472, poi modificato dall’art. 5, comma 6, legge 6 febbraio 2004, n. 36) ha previsto che il Comitato, presieduto dal Prefetto, è composto, oltre che dal Questore, *“dal sindaco del comune capoluogo e dal presidente della provincia, dai comandanti provinciali dell’Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, e del Corpo forestale dello Stato, nonché dai sindaci degli altri comuni interessati, quando devono trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali”*; ancora, che la convocazione del comitato *“è in ogni caso disposta quando lo richiede il sindaco del comune capoluogo di provincia per la trattazione di questioni attinenti alla sicurezza della comunità locale o per la prevenzione di tensioni o conflitti sociali che possono comportare turbamenti dell’ordine o della sicurezza pubblica in ambito comunale. Per la trattazione delle medesime questioni, su richiesta del sindaco, è altresì integrato, ove occorra, l’ordine del giorno del comitato”*. L’art. 16 della l. 26 marzo 2001, n. 128 (così come modificato dall’art. 4, D.Lgs. 28 dicembre 2001, n. 472), ha previsto, infine, che *“il prefetto può chiamare a partecipare alle sedute del comitato le autorità locali di pubblica sicurezza e i responsabili delle amministrazioni dello Stato interessate ai problemi da trattare, con particolare riguardo ai responsabili dei competenti uffici dell’Amministrazione penitenziaria, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, del Corpo delle capitanerie di porto, e, d’intesa con il presidente*

*della provincia o con il sindaco, i responsabili degli altri uffici delle Amministrazioni locali interessate o della polizia municipale”.*

Sul piano più strettamente operativo, l'articolo 17 ha disposto che la polizia municipale collabori all'attuazione dei “piani coordinati di controllo del territorio” con il potenziamento e il coordinamento dei servizi di soccorso pubblico e pronto intervento per la sicurezza dei cittadini. L'esigenza di cooperazione tra le forze di polizia e i corpi di polizia municipale nell'attività di controllo del territorio, invero, era già stata avvertita nel 1991 quando il D.L. del 13 maggio, n. 152, recante provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata, era stata attribuita al Prefetto la potestà di attuare piani coordinati di controllo del territorio con la partecipazione, *“previa richiesta al Sindaco”*, di *“contingenti corpi o servizi di Polizia municipale”* (articolo 12). In particolare, a norma dell'articolo 17, il Ministro dell'Interno impartisce e aggiorna annualmente le direttive per la realizzazione, a livello provinciale e nei maggiori centri urbani, di piani coordinati di controllo del territorio da attuare a cura dei competenti Uffici della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e, per i servizi pertinenti alle attività d'istituto, del Corpo della Guardia di Finanza, con la partecipazione di contingenti dei Corpi o Servizi di Polizia Municipale, previa richiesta al Sindaco, o nell'ambito di specifiche intese con le predette autorità, prevedendo anche l'istituzione di presidi mobili di quartiere nei maggiori centri urbani, nonché il potenziamento e il coordinamento, anche mediante idonee tecnologie, dei servizi di soccorso pubblico e pronto intervento per la sicurezza dei cittadini.

Le misure previste con il “pacchetto sicurezza”, varato con il D.L. n. 92/2008, convertito nella Legge n. 125/2008 prevedono un impulso ai piani coordinati di controllo del territorio. Al riguardo, estende la possibilità di pianificare il controllo in maniera sistematica anche in centri abitati di minori dimensioni. Inoltre, prevede anche che, ai fini dei piani coordinati di controllo del territorio, un decreto interministeriale (tra Ministro dell'Interno, Ministro delle Difesa, Ministro della Giustizia e Ministro

dell'Economia e delle Finanze) definisca le procedure di raccordo operativo tra la polizia municipale, la polizia provinciale e la Polizia di Stato.

Tale testo normativo dispone poi che in materia di accesso e di inserimento al sistema S.D.I. da parte degli appartenenti alla Polizia Municipale. L'accesso era stato inizialmente limitato alla sola banca dati dei veicoli rubati e documenti smarriti e rubati; ora, invece, è previsto che il personale della polizia municipale in possesso della qualifica di agente di pubblica sicurezza può anche accedere alle informazioni concernenti i permessi di soggiorno rilasciati e rinnovati. Si tratta di una facoltà coerente con quanto previsto dall'articolo 54, comma 5bis, del T.U.E.L.<sup>79</sup>. Per ciò che concerne l'inserimento dei dati, il personale della Polizia Municipale addetto ai servizi di polizia stradale ed in possesso della qualifica di agente di pubblica sicurezza può essere abilitato all'inserimento dei dati relativi ai veicoli rubati e ai documenti rubati o smarriti, acquisiti autonomamente.

### **Paragrafo III.II: L'esperienza pattizia**

La sicurezza partecipata, come categoria giuridica autonoma, deve essere ricostruita, in via interpretativa sistematica, senza essere ricondotta al quadro normativo delle forme di collaborazione tra Stato e autonomie territoriali. In effetti, si tratta di chiarire che la sicurezza partecipata è un elemento specifico del sistema sicurezza, nel quale si configura come un "diritto-dovere" fondamentale di partecipazione del cittadino passibile di sanzione nel caso di suo mancato esercizio e, in alcuni casi, di un inasprimento del trattamento sanzionatorio, ad esempio, quando non si ottempera all'obbligo di prestare assistenza alla persona ferita. Si pensi all'omissione di soccorso, ex art. 593 c.p., che è stata configurata dal

---

<sup>79</sup>Articolo 54, comma 5bis, T.U.E.L. *"Il Sindaco segnala alle competenti autorità, giudiziaria o di pubblica sicurezza, la condizione irregolare dello straniero o del cittadino appartenente ad uno Stato membro dell'Unione europea, per la eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento dal territorio dello Stato."*

legislatore come un reato contro la sicurezza della persona e, più specificatamente, contro la vita e l'incolumità individuale<sup>80</sup>.

Per quanto riguarda il versante esterno della “sicurezza partecipata”, rilevano gli accordi tra soggetti pubblici e privati.

Con la partecipazione al Comitato estesa anche al sindaco del Comune del capoluogo e al presidente della Provincia, nonché ai sindaci degli altri comuni interessati, per questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali<sup>81</sup>, che si rafforza la logica della collaborazione per la sicurezza in ambito locale, anche attraverso l'introduzione, sin dai primi anni Novanta<sup>82</sup>, di una specifica disciplina di strumenti pattizi: basti pensare ai c.d. Patti per la sicurezza (o Protocolli d'intesa) di prima generazione.

Nel nostro Paese l'esperienza pattizia in materia di sicurezza è nata a Modena l'8 febbraio 1998, sulla falsariga di un'esperienza già vissuta in Francia a partire dal 1997 (con i *contrats locaux de sécurité*) ed ha trovato impulso nella previsione dell'art. 7 del D.P.C.M. 12 settembre 2000 (uno dei D.P.C.M. adottati in attuazione delle disposizioni di cui al d.lgs.112/1998), che rimette al Ministro dell'Interno la promozione delle iniziative occorrenti per incrementare la reciproca collaborazione tra Stato,

---

<sup>80</sup> Art. 593 c.p. Omissione di soccorso: “*Chiunque, trovando abbandonato o smarrito un fanciullo minore degli anni dieci, o un'altra persona incapace di provvedere a se stessa, per malattia di mente o di corpo, per vecchiaia o per altra causa, omette di darne immediato avviso all'autorità è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a 2.500 euro.*

*Alla stessa pena soggiace chi, trovando un corpo umano che sia o sembri inanimato, ovvero una persona ferita o altrimenti in pericolo, omette di prestare l'assistenza occorrente o di darne immediato avviso all'autorità.*

*Se da siffatta condotta del colpevole deriva una lesione personale [c.p. 582, 583], la pena è aumentata [c.p. 64]; se ne deriva la morte, la pena è raddoppiata [c.p. 63]”.*

<sup>81</sup> Si veda il decreto legislativo n. 279 del 1999. Qui si prevede anche la possibilità che il Comitato possa essere convocato quando lo richieda il Sindaco del comune capoluogo di provincia per la trattazione di questioni attinenti alla sicurezza della comunità locale che possono comportare turbamenti dell'ordine e della sicurezza pubblica in ambito comunale.

<sup>82</sup> Art. 12, comma 8, del decreto legge n. 152 del 1991, convertito il legge n. 203 del 1991



regioni ed enti locali in tema di “sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini”. A tale disposizione, peraltro, non ha mancato di fare positivo riferimento la stessa Corte costituzionale con le sentenze 13 marzo 2001, n. 55 e 29 aprile 2004, n. 134. La valorizzazione ulteriore dei cosiddetti patti per la sicurezza è stata, poi, assicurata dalle previsioni dell’art. 1, comma 439, della legge finanziaria per il 2007 e dall’accordo-quadro stipulato il 20 marzo 2007 tra il Ministero dell’Interno e l’Associazione Nazionale Comuni Italiani (A.N.C.I.). Si suole al riguardo parlare di patti cosiddetti di seconda generazione, in cui risultano rafforzati i profili di vincolatività giuridico-economica.

Tali patti prevedono, inoltre, una copertura logistica, strumentale e finanziaria da parte delle autonomie locali alle iniziative da intraprendere, secondo quanto già disposto dall’articolo 1, comma 439, della legge finanziaria per l’anno 2007, che dispone: *”Per la realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini, il Ministro dell’Interno e, per sua delega, i Prefetti, possono stipulare convenzioni con le regioni e gli enti locali che prevedono la contribuzione logistica, strumentale e finanziaria delle stesse regioni e degli enti locali”*. Al riguardo, è stata prevista la costituzione di un fondo speciale – gestito dal Ministero dell’Interno e dalle Prefetture – cui allocare le risorse economiche per l’acquisizione di mezzi e tecnologie e per far fronte a spese straordinarie con una contabilità speciale per accelerare le procedure di acquisizione delle risorse finanziarie concordate. E’ prevista la verifica periodica sullo stato di attuazione degli obiettivi fissati nei patti, con il controllo dei risultati rispetto agli obiettivi programmati nella prospettiva della rimodulazione proficua degli impegni o del rinnovo degli accordi.

Pur rimanendo ancora aperto il problema della mancata attuazione dell’art. 118, comma 3, della Costituzione, sono state sottoscritte numerose convenzioni tra il Ministro dell’Interno, le Regioni e gli enti locali,

soprattutto dopo l'entrata in vigore del citato art.1, comma 439, della legge finanziaria per l'anno 2007.

Secondo i dati pubblicati nel sito ufficiale del Ministero dell'Interno, dal 3 novembre 2006 al 21 aprile 2011 sono stati sottoscritti 62 Patti per la sicurezza, di cui soltanto quattro con le Regioni Veneto, Calabria e Friuli Venezia Giulia 5. Forse quest'ultimo dato risente proprio della mancata attuazione della suddetta norma costituzionale.

Dall'altro lato, la stessa Amministrazione ha tentato di realizzare una collaborazione tra le istituzioni pubbliche e le forze cosiddette civili. Il riferimento è all'ambizioso progetto sulla sicurezza complementare, che, pur avendo attenzione a settori e compiti nevralgici per la sicurezza della collettività, non richiede o consente l'esercizio di pubblici poteri (o potestà) ovvero il riconoscimento, per il privato chiamato ad operare, delle particolari qualificazioni giuridiche di "pubblica sicurezza"<sup>83</sup>.

Si diffonde l'espressione "polizia di comunità". Si fa riferimento ad un ambizioso ed articolato progetto rivolto soprattutto alla comunità, chiamata a fornire ausilio nella gestione delle esigenze di sicurezza, collaborando con le forze di polizia.

Si tratta di un progetto quasi "simmetrico" rispetto a quello della "polizia di prossimità": quest'ultima prevede, infatti, un avvicinamento degli apparati pubblici ai cittadini, per venire maggiormente incontro alle loro istanze di sicurezza. Con l'espressione "polizia di comunità, invece, i cittadini diventano artefici della loro sicurezza, facendosi carico delle funzioni di polizia "sussidiaria" o "complementare".

L'allargamento ai privati di compiti connessi alla sicurezza si iscrive correttamente nel quadro ordinamentale vigente: l'articolo 118, ultimo comma, Cost., in particolare, fa obbligo allo Stato (oltre alle Regioni e agli enti territoriali minori) di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, che non

---

<sup>83</sup>Come osserva C. MOSCA, *Op. e loc .cit.*, il cammino, qui, è inverso a quello tracciato per la polizia di prossimità: sono i cittadini che vanno verso gli operatori di pubblica sicurezza, facendosi carico dell'esercizio di compiti (non di "pubblica sicurezza" ma) connessi alla sicurezza.

comportino l'esercizio di potestà pubbliche (c.d. "funzioni amministrative in senso lato"). La legge n. 121/81, peraltro, all'articolo 24, nel definire il rapporto funzionale – servente tra i compiti istituzionali della Polizia di Stato, le istituzioni democratiche e i cittadini, invita l'Amministrazione a sollecitare la collaborazione dei cittadini.

Il fine preposto è realizzare una impalcatura generale delle attività di sicurezza esercitabili dai privati, sotto diretto e puntuale controllo pubblico, consentendo al privato, in un'attuazione piena del principio di sussidiarietà (anche orizzontale), di concorrere sempre più e meglio con il pubblico, acquisendo e sviluppando energie e risorse nuove a tutela della "sicurezza", ma senza realizzare alcuna devoluzione di pezzi dello Stato, né legittimare la possibilità di istituire "milizie private" cui risultino rimesse potestà pubbliche.

Tali interventi, nel medio e nel lungo termine, consentono di sgravare da compiti "impropri" le forze di polizia, in modo da liberare e recuperare risorse qualificate per una più utile allocazione secondo la specificità della missione istituzionale.

Il ventaglio degli interventi nel tempo resi possibili si è via via ampliato: si va dal ruolo del volontariato a quello del c.d. "terzo settore" in attività concertate con le autorità preposte a tutela della sicurezza intesa in senso lato (nelle significative esperienze dei volontari della protezione civile e del volontario cittadino che, in collaborazione con la polizia municipale, concorre ad assicurare una presenza davanti ad edifici pubblici "sensibili", quali, ad esempio, le scuole, i parchi, et c., per segnalare situazioni di pericolo) ad attività di maggiore spessore tecnico – professionale. In tale contesto si pensi al progetto sulla "sicurezza complementare" e sull'impiego dei c.d. volontari per la sicurezza.

In un'analisi diacronica, il richiamo è ai controlli di sicurezza consentiti dapprima presso i varchi aeroportuali<sup>84</sup> e, poi, resi possibili anche nelle

---

<sup>84</sup>Art. 5 del decreto legge n. 9 del 1992

stazioni ferroviarie, nei porti, nelle stazioni metropolitane<sup>85</sup>, per essere ulteriormente valorizzati nell'ambito della novella introdotta al settore degli istituti di vigilanza e delle guardie particolari giurate dal d.P.R. 4 agosto 2008, n. 153 (di modifica del regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S.); si pensi, ancora, all'impiego dei c.d. *steward* nell'ambito della gestione della sicurezza in occasione di manifestazioni sportive<sup>86</sup> o alla possibilità per le associazioni di cittadini di operare nell'ambito della tutela della sicurezza<sup>87</sup> o, infine, alla possibilità di utilizzare personale privato per i servizi di controllo delle attività di intrattenimento e di spettacolo in luoghi aperti al pubblico o in pubblici esercizi, anche a tutela dell'incolumità dei presenti<sup>88</sup>. D'obbligo, ancora, è la menzione dell'utilizzo dello strumento pattizio anche sul versante dei rapporti con il mondo privato e dell'economia: si pensi al protocollo d'intesa "*Mille occhi sulla città*" stipulato l'11 febbraio 2010 tra il Ministro dell'Interno, l'A.N.C.I. e le organizzazioni rappresentative degli Istituti di vigilanza<sup>89</sup>; alla convenzione siglata il 14 luglio 2009 tra l'Amministrazione della pubblica sicurezza e le associazioni di categoria della Confcommercio e Confesercenti in materia di sistemi di

---

<sup>85</sup>Art. 18 del decreto legge n. 144 del 2005.

<sup>86</sup>Decreto ministeriale 8 agosto 2007.

<sup>87</sup>Si tratta di una previsione originariamente concepita nell'ambito del decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11, che ha varando misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori. In sede di conversione del decreto legge, tale previsione è stata stralciata, per essere assorbita, sostanzialmente negli stessi termini, nella legge 15 luglio 2009, n. 94, recante "*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*" (art. 3, co. 41 a 44).

<sup>88</sup>Si tratta di una previsione originariamente concepita nell'ambito del decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11, che ha varando misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori. In sede di conversione del decreto legge, tale previsione è stata stralciata, per essere assorbita, sostanzialmente negli stessi termini, nella legge 15 luglio 2009, n. 94, recante "*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*" (art. 3, co. 41 a 44).

<sup>89</sup>Il protocollo, salutato dallo stesso Vertice del Viminale come "*un altro tassello nel modello della sicurezza integrata*", prevede la collaborazione tra Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Polizie locali e Istituti di vigilanza attraverso la costituzione di un canale privilegiato di segnalazione di tutte quelle situazioni che facciano presumere la commissione di reati o che evidenzino situazioni di degrado urbano e disagio sociale. Gli istituti di vigilanza, infatti, concorreranno ad assicurare un monitoraggio costante delle aree urbane attraverso segnalazioni che confluiranno presso la sala operativa della Questura (se riguardano i capoluoghi di provincia) o la centrale operativa del Comando provinciale dei Carabinieri (negli altri casi), nonché alle centrali operative delle polizie locali.

video-allarme antirapina negli esercizi commerciali; al protocollo d'intesa stipulato il 30 luglio 2009 tra Ministero dell' Interno e Terna per la sicurezza della rete elettrica di trasmissione nazionale (R.T.N.), una delle maggiori infrastrutture strategiche del Paese<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> L'espressa menzione del protocollo è meritata per il fatto che esso costituisce il *primo* accordo stipulato direttamente con una società privata.

## CAPITOLO III: Il governo del territorio come forma di sicurezza partecipata

### Paragrafo I: Urbanistica e sicurezza nella storia

Come già accennato in premessa, un corretto governo del territorio contribuisce notevolmente ad apportare sicurezza in un determinato quartiere, in una determinata zona, in una determinata città. Dagli anni '80 gli studi urbanistici in Europa associano la città sempre più frequentemente a nuove paure ed insicurezze, di cui non si riesce a dare, tuttavia, un'interpretazione chiara e soddisfacente. La paura della violenza, della criminalità e "dell'altro" in generale, sembra caratterizzare in maniera significativa la vita delle grandi metropoli e anche dei piccoli centri, sebbene con peculiarità diverse. I mass media amplificano questo sentimento riportando costantemente le cronache di eventi delittuosi, che avvengono in punti diversi del pianeta, contribuendo a restituire un'immagine sempre più insicura<sup>91</sup>. Inoltre, l'attenzione degli amministratori è frequentemente rivolta ai programmi di prevenzione del crimine che occupano il primo posto nelle agende politiche<sup>92</sup>. Alla costruzione sociale del "rischio criminalità" contribuiscono anche altri sentimenti quali quello xenofobo, riacceso dall'ondata migratoria che sta interessando ormai tutti gli Stati Europei, così come la convinzione della stretta relazione tra gioventù e criminalità.

L'insicurezza urbana è, pertanto, solo l'aspetto più appariscente di un cambiamento sociale e strutturale e soprattutto globale che interessa tutte le

---

<sup>91</sup> Cfr. A. ACIERNO "Dagli spazi della paura all'urbanistica per la sicurezza", Alinea, 2003, pag. 80: "Questi i caratteri contemporanei di un'insicurezza che è sempre esistita nella storia della città, ma in forme diverse, e che trova soprattutto nell'ultimo fattore mediatico la ragione della sua amplificazione, cumulando gli eventi delittuosi locali con quelli avvenuti a migliaia di chilometri di distanza e finendo col restituire al singolo, che recepisce le notizie nel chiuso della propria abitazione, l'immagine di una violenza in agguato appena varcata la soglia di casa"

<sup>92</sup> In Europa sono noti i casi di Barcellona e di Rotterdam. Anche in Italia, tuttavia, dal 1997 si sono firmati i primi trattati di sicurezza tra Sindaco e Prefetto. La città di Napoli è stata la prima, seguita poi Bologna, Modena ed altre.

città, quelle del c.d. “terzo mondo”, quelle europee, quelle nord americane, et c. La paura è il segno di uno stile di vita in mutamento, dove le certezze tradizionali (lavoro, comunità, famiglia) vengono progressivamente meno, lasciando un vivo sentimento d’incertezza rispetto al futuro. Rileva il concetto di “modernità riflessiva”. Per “modernità riflessiva” s’intende l’epoca in cui viviamo a partire dagli anni ’70 quando gli effetti della modernità appaiono più evidenti nelle problematiche ambientali e nella crisi economica che inducono ad interrogarsi sullo stesso concetto di modernità per comprendere fino in fondo i suoi meccanismi. Questi hanno determinato nell’800 l’erosione lenta della società feudale preindustriale, ma nella sua fase avanzata, nel corso del XX secolo, hanno iniziato ad intaccare alcuni dei suoi stessi principi, da qui il termine “riflessiva”. La modernità riflessiva e il mercato del lavoro avanzato stanno producendo “città divise”, caratterizzate dalla concentrazione di nuove povertà e ricchezze prodotte da un meccanismo di forte polarizzazione.

Sul concetto di città divisa, duale, frammentata, polarizzata, ormai esiste una vasta letteratura disciplinare a riguardo. La teoria, sviluppata prima in seno all’economia che riconosce il declino del welfare e la conseguente determinazione di una società duale composta da nuovi ricchi e da nuovi poveri, è stata applicata anche alla città nella versione più nota delle città globali della Sassen S. La trasformazione del mercato del lavoro nelle grandi metropoli che stanno assumendo un nuovo ruolo internazionale condurrebbe molti dei lavoratori con bassa formazione professionale verso la disoccupazione o la sottoccupazione in settori secondari. Tuttavia, questa nuova underclass, composta prevalentemente da immigrati e da giovani dei quartieri popolari, andrebbe a ricoprire una serie di lavori umili a servizio della classe dei “vincenti”, nuove categorie professionali altamente specializzate nella società dell’informazione e della comunicazione.

Da un lato, quindi, le città globali ospitano funzioni direzionali che danno occupazione a nuove élite professionali e, dall’altro, sono il luogo degli esclusi, dei ceti sociali più deboli (gli *havenot* nella cultura anglosassone)

mentre il ceto medio sembra allontanarsi verso l'esterno, in una fuga dalla città che si registra negli ultimi anni anche in Europa e in Italia, come dimostrano le nascenti città diffuse del nord est e città diramate del nord ovest<sup>93</sup>. La contesa per lo spazio della città contemporanea si esprime nella nuova configurazione sociale, che vede i ceti più abbienti insediarsi nei centri storici risanati in grado di garantire una qualità della vita più alta, i poveri raccogliersi in un'ampia periferia degradata composta da quartieri popolari e di speculazione alternati ad ampie aree dismesse o spazi interstiziali abbandonati che costituiscono, al di là della presenza concreta di attività illegali, un simbolo della paura mentre all'esterno, nei sobborghi, si concentra un ceto medio che, impossibilitato ad occupare le aree centrali più care, fugge dal degrado alla periferia. La modernizzazione, con la facilità di trasporto delle persone, non garantisce la sicurezza in alcun luogo e determina l'ubiquità della violenza. La criminalità non appartiene solo ai quartieri degradati, ma la sua diffusione può essere in qualsiasi momento un *instant slum*, un ghetto istantaneo, che colpisce aree centrali e zone suburbane<sup>94</sup>.

Il ritorno all'800 delle nostre città trova espressione propria nell'accentuata segregazione spaziale degli ultimi anni ma, mentre la Londra "vittoriana" restituiva fedelmente la composizione sociale nel disegno della città, riducendo il più possibile l'incontro tra vecchi e poveri (e laddove questo avveniva provocava più un senso di curiosità che non un disagio sociale), oggi l'incontro tra le due città, quella dei vincenti e quella degli esclusi, avviene quotidianamente suscitando un sentimento nuovo, la paura.

---

<sup>93</sup> Si fa riferimento, nel primo caso, ai noti studi di Indovina sull'area veneta e, nel secondo caso, ad un recente studio di un gruppo di docenti dell'Università di Torino sull'asse piemontese – lombardo di carattere urbano in formazione lungo direttrici infrastrutturali.

<sup>94</sup> Con riferimento alla città di Napoli, molti analisti e cittadini comuni attribuiscono l'incremento degli eventi di microcriminalità nella zona collinare all'apertura della Linea 1 della metropolitana che collega questa zona con i quartieri periferici della città, permettendo alle *baby gang* ivi residenti di raggiungere facilmente zone quali Piazza Vanvitelli, Piazza Medaglie D'oro et c.



## Paragrafo II: La sicurezza percepita

Questa nuova paura viene definita “rischio sociale” poiché la minaccia è rappresentata direttamente dall’uomo e non dalle sue azioni sull’ambiente fisico (che possono provocare calamità naturali quali, alluvioni, frane, terremoti, et c.), influenzando su uno stato emotivo molto noto negli ambienti di settore denominato “sicurezza percepita”. Si tratta di una condizione psicologica che si ingenera nella popolazione e che può provocare ansia, paura rispetto a fenomeni di criminalità, atti di vandalismo e degrado materiale degli spazi pubblici. Si tratta di un rischio di cui non sono ancora ben chiari i caratteri, che si possono collegare a tutte le aree del disagio sociale e, soprattutto, non si è ancora definito il ruolo della pianificazione spaziale all’interno di una serie di politiche urbane che affrontano il problema da prospettive diverse.

Il comportamento sociale, soprattutto rispetto alle scelte localizzative sul territorio, dipende in prevalenza dalla percezione che la gente ha dei rischi e solo in misura minore da esperienze dirette di incidenti. Questo esprime la chiara natura del rischio che è basata su immagini e convinzioni, è legata alle aspettative del futuro e si fonda su poche e limitate conoscenze oggettive presenti. Il sentimento di insicurezza che caratterizza la vita contemporanea è, pertanto, il risultato del complesso intreccio di esperienze dirette, dati oggettivi, informazione massmediatica e conoscenze specifiche. In questa condizione, la paura di un probabile pericolo futuro rappresenta un problema di medesima portata del rischio oggettivo, se non addirittura superiore.

Le autorità preposte al governo del territorio, in materia di sicurezza, dovrebbero intervenire utilizzando strumenti pianificatori e gestionali che individuino, attraverso l’analisi e il monitoraggio del territorio, i rischi potenziali fisici e le aree del degrado sociale e predisponendo successivamente programmi e politiche di prevenzione del rischio, di

partecipazione della società e di educazione della stessa ad una cultura del rischio, con il coinvolgimento di tutti gli attori interessati nella redazione e nell'adozione delle misure preventive predisposte.

Una recente ricerca condotta dal Censis evidenzia che il problema principale vissuto nelle zone di residenza è costituito dalla delinquenza comune (37%), più della disoccupazione (36%) e del traffico urbano (27%). Se si confrontano gli stessi dati con quelli con quelli rilevati qualche anno prima, si scopre che la microcriminalità ha subito un incremento dal quarto al primo posto. Il rischio sociale è diffuso in maniera trasversale in tutta la società al di là dei livelli di reddito, della formazione scolastica, della distribuzione geografica e della dimensione del comune di residenza<sup>95</sup>. La domanda di sicurezza rilevata dall'indagine mostra un aspetto pluriforme e non è semplicemente indirizzata all'inasprimento degli strumenti repressivi, ma diventa anche la richiesta di miglioramento degli standards di qualità urbana in termini di rimozione del degrado, arredo degli spazi pubblici, offerta di spazi verdi e ricreativi, servizi sociali, trasporti, dislocazione degli esercizi commerciali. In questo senso, la domanda sociale di prevenzione dei reati si interseca con altre domande di carattere urbanistico, come la richiesta di spazi pubblici e il recupero delle aree degradate, che insieme determinano la “domanda di sicurezza urbana”.

Per quanto concerne il rapporto tra rischio oggettivo e percezione soggettiva, molto spesso si fa distinzione tra politiche di prevenzione criminale, quando sono orientate al rischio oggettivo e politiche di sicurezza se indirizzate ad una più generale condivisione psicologica e di qualità di vita urbana. La percezione della sicurezza sembra costituire l'oggetto più discusso perché in essa si esprimono non solo le paure di essere vittima della criminalità, ma anche stati d'animo ansiosi derivanti dalla condizione

---

<sup>95</sup>Le paure più avvertite dopo la microcriminalità sono costituite dalla disoccupazione, dal traffico e dalle altre forme di criminalità come la droga e l'immigrazione, tutte categorie di rischio rientranti in quello sociale. Il problema ambientale appare solo successivamente, mentre non vi è alcun riferimento ai rischi da calamità naturale. L'elenco segue quindi con il degrado urbano e le carenze di infrastrutture e servizi nella città.

epocale d'incertezza, relativa alla propria stabilità economica o alimentati dal "terrorismo psicologico" dei mass media o ancora conseguenti alla sfiducia nelle capacità delle istituzioni a garantire protezione. A questa maturazione del concetto di rischio sociale è corrisposto anche uno spostamento dell'approccio alla soluzione del problema della sicurezza, non più confinata entro politiche di repressione, ma integrate al governo del territorio.

Si è riconosciuta la multidimensionalità delle politiche di sicurezza che riguardano l'intera popolazione, la qualità delle relazioni sociali e interpersonali, la qualità dell'ambiente urbano. La sicurezza non è intesa come repressione di comportamenti penalmente perseguibili, ma come progressiva acquisizione di maggiore libertà e autonomia dell'uso degli spazi. Un equivoco che la lingua italiana contribuisce a determinare, non esistendo, come per la lingua inglese o francese, un termine che si riferisce alla sicurezza dalla criminalità (*security/sureté*) e uno rappresentante una più generale sicurezza degli ambienti urbani (*safety, securité*).

Quando si parla di "sicurezza urbana" in relazione alle politiche di prevenzione dei fenomeni di frammentazione e di degrado sociali all'interno della città, si chiamano in causa quei "rischi sociali", oggettivi e percepiti di cui alla pianificazione urbana e sociale deve necessariamente tener conto. Questo tipo di rischio è apparentemente molto diverso da quelli ambientali che attengono essenzialmente al conflitto tra azione dell'uomo e ambiente naturale, ma per l'urbanistica assumono una forte valenza progettuale soprattutto in riferimento alla composizione e all'uso degli spazi pubblici.

La città che si è andata delineando negli ultimi trent'anni presenta caratteri nuovi e sembra aver perso il ruolo assunto nel novecento, quello di "macchina d'integrazione" sociale". La storia urbana del XX secolo sembra contraddire, nella sua ultima parte, tutte le conquiste sociali ottenute durante la prima modernità quali la libertà, l'emancipazione, il welfare

minimo per tutti. La città ha rappresentato il luogo in cui gli individui potevano trovare nuove opportunità occupazionali per la crescita economica soprattutto del secondo dopoguerra, e abitazione attraverso le tante politiche per la casa attuate dai governi centrali intervenendo direttamente sul mercato degli alloggi. L'attrazione della città, per le opportunità e gli standard qualitativi di vita più alti, ha fatto incontrare ceti ed etnie diverse svolgendo un processo di integrazione ed omogeneizzazione, spesso ottenuto attraverso aspre lotte sociali che hanno nel tempo limato le differenze. E' il processo di modernizzazione nella sua fase ad assegnare alla città questo ruolo positivo e il suo stadio avanzato nella fase riflessiva finisce col negarglielo ribaltando la situazione: la "società del rischio" si manifesta nella "città rischio".

L'uomo metropolitano è dotato di *earlywarningsistem*<sup>96</sup>, ovvero di un sistema di avvertimento che riconosce gli elementi del pericolo espressi fisicamente nella presenza di lampioni, nello stato di manutenzione dei portoni e dei muri dei palazzi, nella diffusione dei graffiti, nella condizione delle cabine telefoniche e, in generale, nel degrado e le condizioni degli spazi pubblici di un quartiere. La presenza di questi elementi, uniti ad altri di carattere sociale, come le espressioni dei passanti o la *mixité* delle attività commerciali indicano se si è entrati un'area a rischio e si mettono subito in atto misure preventive di difesa. Se si può, si cerca di attraversare le zone pericolose in auto, ben chiusa e a velocità sostenuta, o nel caso peggiore, dovendo procedere a piedi si evitano le ore serali e, soprattutto, di portare oggetti di valore o un abbigliamento costoso. Inoltre, si è giunti all'accettazione di alcuni piccoli reati (furti con strappo, danni alle auto, et c.) considerandoli fastidi quotidiani inevitabili e nemmeno più tanto criminalizzati, poiché spesso non vengono neanche denunciati alle autorità

---

<sup>96</sup> G. AMENDOLA, *La città postmoderna*, Laterza, 2008, pag. 218

di polizia. Questo cambiamento strutturale produce effetti sul comportamento degli abitanti e sulla forma fisica delle città.

### **Paragrafo III: La teoria della finestra rotta (*brokenwindow*)**

La teoria del *brokenwindow* è stata elaborata da due studiosi americani, James Q. Wilson e George Kelling, nel 1982, sulla scorta di uno esperimento di psicologia sociale condotto nel 1969 da Philip Zimbardo. Docente di Psicologia all'Università di Stanford, relativo ai tempi di distruzione di due autovetture abbandonate nella pubblica strada. Egli lasciò due automobili identiche, stessa marca, modello e colore abbandonate in strada, una nel Bronx, zona povera e conflittuale di New York, l'altra a Palo Alto, zona ricca e tranquilla della California. Quindi due identiche auto abbandonate, due quartieri con popolazioni molto diverse e un team di specialisti in psicologia sociale, a studiare il comportamento delle persone in ciascun sito.

Ciò che accadde fu che l'automobile abbandonata nel Bronx cominciò ad essere smantellata in poche ore, perdendo le ruote, il motore, gli specchi, la radio, e così via; tutti i materiali che potevano essere utilizzati vennero rubati e quelli non utilizzabili vennero distrutti. Al contrario, l'automobile abbandonata a Palo Alto, rimase intatta. In tali casi è comune attribuire le cause del crimine alla povertà, attribuzione sulla quale si trovano d'accordo le ideologie più conservatrici (sia di destra che di sinistra).

Tuttavia, l'esperimento in questione non terminò così. Infatti, dopo una settimana, quando la vettura abbandonata nel Bronx era stata completamente demolita e quella a Palo Alto era rimasta intatta, i ricercatori decisero di rompere un vetro della vettura a Palo Alto. I ricercatori assistettero alla stessa dinamica di vandalismo che avevano

registrato nel Bronx: furto, violenza e vandalismo ridussero il veicolo nello stesso stato di quello abbandonato nel quartiere malfamato di New York.

Questi studi hanno dimostrato che la commissione di inciviltà è del tutto trasversale e interessa giovani e meno giovani, persone considerate “difficili” e “devianti” ed altre appartenenti a quelle che vengono definite “buone famiglie”.

Secondo la teoria del *brokenwindow*, ogni vetro rotto e non subito riparato – ma la stessa argomentazione si potrebbe sostenere con ogni altro elemento di uso comune, quali, ad esempio: un citofono, una cabina telefonica, un cassonetto dei rifiuti, et c. – rappresenta un incitamento al saccheggio, alla degradazione e all'emarginazione dell'intera area circostante. Qualsiasi rottura o danno non rapidamente riparato viene considerato indicativo, da una parte, del disinteresse dei pubblici amministratori e degli abitanti per l'oggetto danneggiato in sé e per la zona in cui questo si trova, e dall'altra, costituisce un invito a continuare in questa successione di atteggiamenti e inciviltà. In queste realtà mancano quasi sempre gli interventi educativi e sanzionatori nei confronti dei minori e dei loro comportamenti disturbanti ed aggressivi. Gli abitanti e gli operatori commerciali che ne hanno la possibilità lasciano la zona e vengono sostituiti da altri meno strutturati; si formano gruppi di giovani vagabondi; si organizzano attività di spaccio, prostituzione ed economia delinquenziale. Chi è costretto a rimanere in quelle aree modificherà le proprie abitudini e i propri comportamenti, con conseguenze non prive di importanza. Il quartiere, invece di essere considerato “casa propria”, sarà solo il luogo “dove si è obbligati ad abitare”.

Questa teoria ha trovato tanti seguaci quanti detrattori. I critici sono soprattutto ideologi che vedono nel contrasto alle inciviltà un attentato alla libertà individuale.

#### Paragrafo IV: L'urbanistica come strumento di sicurezza nella città statunitense...

La diffusione dell'insicurezza urbana è ormai un dato concreto delle metropoli, tanto nel nuovo quanto nel vecchio continente, con la differenza che negli Stati Uniti la tradizione insediativa ha determinato una città costruita soprattutto seguendo le leggi del mercato, mentre in Europa il problema si è avvertito solo più tardi e in contesti urbani più omogenei socialmente. Non solo i contesti sono differenti, ma anche la gestione del problema sicurezza è stata condotta in maniera consona alla difforme concezione del rapporto tra Stato e cittadino. In Europa, la sicurezza nel contratto sociale è stata affidata allo Stato e non al singolo e, pertanto, i nuovi pericoli urbani sono stati interpretati con la crisi delle strutture giudiziarie e di vigilanza statali. La risposta alla domanda di sicurezza è stata incanalata dai governi nazionali preferibilmente sul piano repressivo, ed è solo recentemente che sta emergendo un approccio più ambientale ed integrato di gestione dei rischi urbani.

Negli Stati Uniti, dove l'autodifesa del cittadino è sempre stata accettata culturalmente e dove l'amministrazione civica detiene i poteri di polizia, l'approccio al problema è stato vissuto in maniera localistica e privatistica. La città americana, a differenza di quella europea, è sempre stata legata alle immagini di paura e di insicurezza. Sin dalla nascita delle grandi metropoli, effetto della massiccia immigrazione dei primi decenni del secolo, negli U.S.A. si è sviluppato un diffuso sentimento antiurbano, le cui motivazioni sono di ordine culturale e politico<sup>97</sup>. Il cambiamento dal modello semirurale a quello urbano, concretizzatosi tra fine '800 e inizio '900, senza passare attraverso la lunga esperienza storica del villaggio e della piccola comunità urbana europea, è avvenuto tra aspre critiche e forti resistenze da parte di una popolazione ancorata a modelli residenziali individualistici. In

---

<sup>97</sup> A. PETRILLO, *La città perduta. L'eclissi della dimensione urbana nel mondo contemporaneo*, DEDALO, 2000. Nel cap. V de " *L'insicurezza urbana in America*" presenta un'attenta analisi delle peculiarità delle città americane e delle differenze con quella europea.

numerosi studi si è evidenziata l'aspirazione al modello della casa isolata tipica dei suburbi inglesi, ma a queste motivazioni se ne aggiungono altre di carattere culturale come la spinta utopica dei colonizzatori, nel tentativo di sperimentare modelli insediativi e di vita completamente diversi da quelli urbano – industriale da cui fuggivano. Il sentimento antiurbano americano non era però avvertito solo dalla gente comune, ma trova il suo risvolto intellettuale in molti degli scritti di urbanistica dei primi decenni del XX secolo. Mumford è uno dei maggiori rappresentanti con la dura analisi della città (nata come fonte di malattia e di rischio) e il vagheggiamento di un ritorno ad una vita comunitaria fondata sulla centralità del vicinato. Anche il dibattito degli anni '20 e '30, condotto da alcuni esponenti della Scuola di Chicago, conferma queste intrinseche paure ed insicurezze della città cui si offrono difficili soluzioni<sup>98</sup>.

La crescita tumultuosa della città segnata dai profondi conflitti tra le etnie e le culture delle popolazioni immigrate, costituiva un problema complesso per gli urbanisti americani di inizio '900, i quali si chiedevano come poter integrare tali diversità.

Il sentimento antiurbano prevale in questa difficile condizione e dilaga nella diffusione dei sobborghi degli anni '50, determinando la fine di una possibile strada verso il mescolamento sociale. Così il sentimento segregazionista diventa un carattere genetico della città americana. L'ondata di cittadini che si riversa nei sobborghi delle grandi città viene intanto sostenuta dallo stesso potere politico che, incoraggiando l'esodo, evita di affrontare il nodo più intricato che presentava la nascente società multietnica americana.

Anche la pianificazione razionalistica ha favorito la segregazione di funzioni e gruppi sociali, innalzando barriere tra le diverse parti della città e determinandone una forma, basata, essenzialmente sull'anonima griglia

---

<sup>98</sup>*Urbanism as way of life*, articolo di Wirth, rappresentante della Scuola di Chicago, costituisce uno dei testi più celebri della sociologia urbana Americana. Petrillo ne approfondisce le tematiche in *op. cit.*, pp. 122-131.



viaria che già di fatto nega la possibilità dell'incontro in spazi pubblici ridotti a semplici nodi d'incrocio. Sennet<sup>99</sup> ne dà un'interessante interpretazione culturale riconoscendo le radici dell'insicurezza della città contemporanea in una lontana "paura d'esporsi" che deriva dalla separazione tra interno/esterno di carattere religioso già attuata in età medievale.

Motivazioni economiche, politiche e culturali si intersecano nell'interpretazione del "*whiteflight*" degli anni '50 e '60, che spinse all'esterno la maggioranza della popolazione bianca e lasciò alla popolazione nera e latina la città esistente che divenne sempre più il simbolo del pericolo e della violenza, come confermano le rivolte razziali della storia recente. Mike Davis descrive dettagliatamente questo processo nella città di Los Angeles, immagine per antonomasia della crisi urbana americana, dalla rivolta dei Watts del 1965 a quella dei neri e latini del 1992<sup>100</sup>. Los Angeles è diventata simbolo della "città-fortezza" americana, composta da un centro simile ad un vero bunker irrobustito dopo i disordini degli anni '90 con la rimozione dei passaggi pedonali e lo spostamento dei marciapiedi in passerelle sopraelevate controllate elettronicamente, e da una serie concentrica di fasce di quartieri controllati socialmente che sono più sicuri man mano che si procede verso i sobborghi esterni, dalle aree centrali abbandonate al degrado delle *watching communities* intermedie fino alle *gated communities*<sup>101</sup> esterne.

---

<sup>99</sup> Cfr. R. SENNET, *La coscienza dell'occhio*, FELTRINELLI, pag. 82 e ss.

<sup>100</sup> Le strategie difensive messe in atto nel Nord America sono molteplici. Per allontanare gli "indesiderati" (barboni, senza tetto, lavavetri, et c.) dalle aree pubbliche centrali, come i parchi e gli atri dei grandi alberghi, sono state ipotizzate cinque strategie di selettività degli accessi: 1) lo spazio difeso dall'invisibilità attraverso l'occultamento dell'ingresso di giardini o hotel con strutture di copertura o portando l'accesso all'interno dei grandi magazzini; 2) lo spazio difeso dal labirinto che rende complicato l'accesso per gli utenti occasionali; 3) lo spazio blindato chiuso dai cancelli, reti e accessi controllati elettronicamente; 4) lo spazio reso disagiata attraverso l'utilizzo di sedili scomodi, inaffiatoi, cambiamenti termici e luminosi per impedire la sosta prolungata e notturna nei parchi pubblici; 5) lo spazio ansiogeno con presenza costante di vigilanza fisica o di telecamere.

<sup>101</sup> Si tratta di piccole cittadine esterne al centro città e, in alcuni casi, anche di quartieri interni che si sono completamente isolati, utilizzando recinzioni naturali unite a barriere vere e proprie, il cui accesso è controllato da vigilanza armata e occhi elettronici. La loro realizzazione dà risposta

Il prezzo sociale da pagare per ottenere questa sicurezza, comunque parziale, è alto poiché si rinuncia totalmente ad affrontare le sfide d'integrazione della città contemporanea dinamica e multirazziale. Le comunità chiuse su se stesse ed omogenee per condizione sociale, cultura e livelli di reddito, rivelano, inoltre, un altro aspetto inquietante della società del rischio e cioè la tendenza degli individui, ormai svincolato da qualsiasi legame comunitario o di classe, a scegliere i gruppi cui appartenere.

L'altra interessante forma di privatizzazione degli spazi è costituita dalle comunità note come "Privatopie", per le loro caratteristiche. Difatti, sono meno appariscenti da un punto di vista strutturale, non essendovi recinzioni, ma sono, allo stesso tempo, più inquietanti, giacché sono portatrici di una volontà di chiusura amministrativa, oltre che spaziale. Gli acronimi con i quali vengono indicate sono: C.I.D. (Common Interest District) e B.I.D. (Business Interest District): le prime a carattere residenziale, le seconde a carattere commerciale. Sono città marginali pianificate, composte da case unifamiliari e/o da mega condomini, in cui i residenti dispongono di aree e servizi comuni, firmano un contratto e rispettano le norme comportamentali imposte, nonché pagano alcune tasse condominiali per la manutenzione e l'illuminazione stradale e, soprattutto, la polizia privata. Generalmente, il costruttore stabilisce le regole da rispettare plasmandole secondo l'utenza a cui si rivolge. Non si tratta solo di comuni regole d'uso degli spazi comuni, come nei tradizionali condomini, ma si fissano anche i criteri d'accesso secondo l'età, la razza e il sesso: si va dal colore delle facciate all'esclusione dei bambini. Regole che modellano non solo lo spazio fisico, ma anche la stessa società, con criteri al limite della purificazione etnica e soddisfano quel senso di insicurezza tanto vagheggiato nell'immaginario dell'americano medio. I rischi per la democrazia (o comunque, per una convivenza civile della comunità, intesa in senso lato, secondo criteri democratici) sono immediatamente percepibili.

---

a due istanze: da un lato, la sicurezza dalla violenza e dal crimine, dall'altro, il sogno americano, mai tramontato, di vivere, in una comunità omogenea a bassa densità, composta da villini unifamiliari.

Queste forme di convivenza determinano nel lungo termine disaffezione alla città di appartenenza e stimolo alla rivolta fiscale, al rifiuto di pagare le tasse ad un'autorità che non gestisce più i servizi pubblici del quartiere, ormai nelle mani dell'amministrazione condominiale. Inoltre, i regolamenti interni si sovrappongono in molti casi alla legislazione statale creando conflitti di competenza e aprendo contenziosi tra l'amministrazione locale e i residenti. Le "privatopie" stanno diventando un gruppo politici di pressione molto forte, come dimostrano le rivendicazioni verso le autorità per la riduzione delle tasse o la concessione di speciali agevolazioni.

Il rischio è quello di una risposta privata della domanda di sicurezza, che tenderebbe a scivolare in una sorta di *derugulation*, sostituendosi alle istituzioni preposte al governo del territorio. L'offerta privata di sicurezza in luoghi pseudo-pubblici e le forze di mercato tendono a disegnare uno spazio sempre più frammentato e circoscritto ad isole territoriali, trasformando la sicurezza da "patrimonio comune" a "bene di pochi".

Un esempio lampante è fornito da Mike Davis che definisce come "scanorama" la città di Los Angeles, ovvero una città sotto l'occhio vigile delle tecnologie elettroniche che coprono buona parte del suo territorio. Il nuovo centro finanziario, costruito sui siti resi liberi dalle demolizioni del vecchio quartiere residenziale di Bunker Hill, è nato con l'obiettivo di ricostruire le segregazioni razziali tra bianche ed "altri" (neri ed ispanici), separandolo completamente dai quartieri poveri circostanti. All'eterogeneità dei passanti della *downtown*, si è sostituito l'annientamento dello spazio pubblico "democratico", occupato solo dalla *middle class* cui è permesso l'accesso, mentre la circolazione di un "intruso" nell'area determina l'immediata rotazione delle telecamere e la messa in allerta di vigilantes privati. Altri dettagli architettonici sono: le panchine "a botte" che permettono la sosta breve, ma non l'uso prolungato; spruzzatori d'acqua nelle ore notturne nei parchi pubblici per evitare che possono dormirci homeless; riduzione dei bagni pubblici, et c.

Secondo taluni autori<sup>102</sup>, ai modelli di progettazione urbanistica c.d. “negativi” (dove per “negativo” si intende un modello basato sulla repressione e/o comunque sull’esclusione di alcune classi sociali dalla partecipazione alla vita comunitaria in alcune zone urbane<sup>103</sup>)

L’espressione più evidente, nella teoria e nella pratica urbanistiche d’oltreoceano, del tentativo di risolvere le nuove paure della città contemporanea è rappresentato dal movimento del *New Urbanism*<sup>104</sup>, una corrente architettonico-urbanistica che si sta imponendo nel dibattito progettuale dalla seconda metà degli anni ’90. Tale movimento ha redatto una Carta nel 1996 composta da un elenco di ventisette principi progettuali riferiti alla scala della città, del quartiere e dell’isolato, in cui si delinea il suo ideale urbanistico che rivela chiari tratti utopistici. Si definisce un decalogo per la “buona progettazione” che è in grado di affascinare la committenza media perché rievoca i paesaggi del piccolo villaggio ben integrato con la natura, dove gli spazi pubblici centrali pedonali permettono la libera fruizione della città. Se i propositi appaiono positivi, le sue realizzazioni restituiscono degli spazi residenziali certamente di discreta qualità estetica e di alta vivibilità, ma è sul piano sociale che fanno nascere le vere perplessità per la forte omogeneità di classe e di reddito. Alla qualità estetica delle piazze, strade pedonali, parchi ed aree verdi ben integrati tra di loro, non corrisponde una medesima qualità sociale nella mescolanza e nell’apertura al diverso.

---

<sup>102</sup> A. Acierno, *op. cit.*, pag. 93

<sup>103</sup> Si richiama il modello adottato dal Sindaco di New York, R. Giuliani, negli anni ’90, definito “tolleranza zero”. Tale modello si basava sulla massima intransigenza verso le categorie degli “esclusi”, ovvero lavavetri, homeless, immigrati, zingari, mendicanti, et c., costituenti, secondo l’opinione comune, la fonte principale di insicurezza, o almeno di quella “percepita”. Tuttavia, il modello “Giuliani”, oltre che su una politica repressiva si è caratterizzata anche per la creazione di forme di partecipazione tra le forze di polizia e la popolazione locale (c.d. *community policing*) e per le riforme avanzate attuate in tema di funzioni e compiti delle forze di polizia.

<sup>104</sup> Sul New Urbanism esistono ormai testi e articoli diffusi. Ricordiamo, tra gli altri, il testo di Peter Calthorpe (1993). Anche Petrillo gli dedica particolare attenzione (*op. cit.* pagg. 210 – 214), così come la Ellin nei due testi citati. Per una completa presentazione del movimento e della bibliografia relativa è possibile consultare il sito web ufficiale: [www.cnu.org](http://www.cnu.org)

Una distinzione che si è soliti operare in ambito urbanistico è quella dell'atteggiamento preventivo esclusivo o dell'atteggiamento inclusivo. Un esempio di atteggiamento esclusivo, di tipo preventivo, è senz'altro la video sorveglianza, sistema di vigilanza che tende ad evitare luoghi (istituti di credito, uffici postali, ma anche giardini pubblici, parchi, et c.) possano essere frequentati da determinate categorie di persone. Un esempio, invece, di atteggiamento inclusivo si ritrova, ad esempio, a Santiago del Cile dove un sindaco di una comunità territoriale, connotata dalla presenza di tantissimi rifiuti che occupavano lo spazio pubblico, non avendo finanziamenti adeguati per organizzare un servizio di raccolta dei rifiuti, ha equipaggiato i residenti del quartiere con attrezzature e camion per raccogliere i rifiuti, allestendo uno spazio adeguato a discarica. In tal modo, è riuscito a togliere la spazzatura dalle strade, facendo partecipi i cittadini in prima persona del servizio.

#### **Paragrafo IV.I: ... nella città europea...**

Se la città americana è stata segnata sin dal suo nascere da profonde divisione etniche, religiose e di reddito, quella europea certamente presenta un maggiore grado di integrazione sociale, se non altro per la sua lunga storia segnata da numerose migrazioni e conflitti sociali che hanno avuto il tempo per mitigarsi. Le forti ondate migratorie provenienti da tutto il mondo tra la fine dell'800 e gli inizi del '900 negli U.S.A. hanno in qualche modo obbligato ad una facile scelta verso politiche di separazione e non d'integrazione, lasciando ampie fratture nel tessuto sociale che si riscontrano anche nella struttura fisica della città. Non è, tuttavia, solo una questione temporale, ma anche di politica recente perché quella europea è stata nel corso del '900, una "città sociale", ovvero luogo di pratica di politiche pubbliche mirate all'integrazione, ben distanti dal libero mercato

statunitense che ha accentuato le divisioni. Anche le politiche per la casa attuate in tutti i Paesi europei, in altre parole la diffusione del “welfare” che ha caratterizzato la politica degli anni ’60 del secolo scorso, hanno favorito l’integrazione sociale.

Tuttavia, nell’ultimo trentennio, anche le città europee sembrano aver preso la “deriva americana”, con una chiara tendenza a lasciare al mercato il compito di disegnare la struttura della città, con l’innescare di processi di “gentrification” che restituiscono i centri storici alle classi benestanti, le periferie sempre più degradate alle classi svantaggiate, mentre il ceto medio sembra attestarsi in una terza fascia all’esterno della città, distante dai quartieri pericolosi in una vasta area periurbana in cui prende corpo una sorta di suburbanizzazione europea.

La società europea sta marciando verso un modello di “città-rischio”, in cui al declino del welfare corrisponde la creazione di spazi di marginalizzazione e di disagio sociale. Il destino della città europea è segnato da una crescente segregazione spaziale dei gruppi sociali, ovvero da una “spazializzazione del rischio”. Se oggi la quasi totalità della popolazione americana vive in quartieri rigidamente separati e un ottavo risiede in *gated communities*, in Europa alcune di queste iniziano ad apparire insieme ai centri commerciali fortificati e soprattutto ai tanti atti di intolleranza verso gli immigrati e i gruppi indesiderati.

Come dimostrato da un recente studio condotto da Eurobometro<sup>105</sup> a questi fenomeni strutturali si accompagna la diffusione della paura negli ambienti urbani. Infatti, Il 32% della popolazione europea avrebbe dichiarato di non sentirsi sicura nel percorrere di sera la propria area di residenza mentre molti altri quartieri della città sono sempre considerati a rischio ed evitati. Certamente questa paura presenta caratteri geografici e di genere diversi, crescendo la percentuale al 40% per le donne, gli anziani e gli abitanti delle città al di sopra dei 500.000 abitanti così come i cittadini a più basso reddito

---

<sup>105</sup> Disponibile sul sito web del Progetto città sicure della regione Emilia Romagna

avvertono questi timori in misura doppia rispetto alle classi più agiate. I dati confermano che la paura è un carattere della nuova società europea segnata dalla crescita della povertà (52 milioni di poveri) nella popolazione urbana che in Europa costituisce l'80% del totale, dall'aumento della microcriminalità a partire dagli anni '70 anche se in lieve calo nella seconda metà degli anni '90, dalla insicurezza di numerosi luoghi pubblici tipicamente urbani (centri commerciali, stazioni, mezzi di trasporto pubblico) e dall'inasprirsi dei nuovi conflitti con le popolazioni immigrate e dei vecchi conflitti con i gruppi sociali. Molto spesso questo elevato sentimento di insicurezza, legato facilmente alla criminalità, non corrisponde a reali dati crescenti degli eventi criminali, ma esprime piuttosto un vincolo culturale, che costruisce socialmente il problema "sicurezza"<sup>106</sup>.

La sensibilità per la questione sicurezza è andata crescendo nel tempo anche nella Comunità Europea, come testimoniano le numerose iniziative intraprese e gli strumenti messi a disposizione dai paesi membri. Lo stesso Trattato di Amsterdam pone come obiettivo il consolidamento di un'area di libertà, sicurezza e giustizia all'interno del territorio dell'Unione riconoscendo che la sicurezza è un bene dei cittadini europei che garantisce dignità e cittadinanza.

Il Parlamento europeo ha ormai inserito il tema in molte delle sue politiche, da quelle per la lotta allo spaccio e il consumo di droghe alla cooperazione giudiziaria e delle polizie, ma soprattutto attraverso strumenti di riqualificazione delle città come il Programma URBAN. Lanciata nel 1994, l'Iniziativa comunitaria URBAN incoraggia le zone urbane o i quartieri in crisi a sviluppare iniziative innovative ed integrate di sviluppo urbano. Nelle zone interessate, tali iniziative producono oggi i loro primi frutti: migliora la qualità della vita e gli attori locali sono concordi nel sottolineare l'importanza dell'approccio integrato di URBAN. Allo stesso modo, durante

---

<sup>106</sup>Per il concetto di "sicurezza percepita", v.d. paragrafo II

il periodo di programmazione 1994-1999, l'Iniziativa comunitaria URBAN ha finanziato 118 aree urbane per un ammontare complessivo di 900 milioni di euro di cui hanno beneficiato 3,2 milioni di persone. Tra il 1989 ed il 1999, le Azioni innovative del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) hanno promosso l'innovazione urbana, nonché la sperimentazione di nuove forme di sviluppo economico, sociale e ambientale dando risultati incoraggianti. 164 milioni di euro sono serviti a finanziare 59 progetti pilota urbani (UPP (EN)). Forte di tali esperienze positive, la Commissione Europea ha deciso di continuare in questa direzione. In linea generale, la Commissione auspica una maggiore considerazione della dimensione urbana nell'insieme delle politiche comunitarie. In particolare essa lancia URBAN II, una nuova iniziativa comunitaria di sviluppo urbano sostenibile, incorporandola nella normativa generale dei Fondi strutturali. URBAN II è finanziato congiuntamente dagli Stati membri e dalla Commissione, e per il periodo 2000-2006 sono stati stanziati 730 milioni di euro a carico esclusivo del FESR, per un investimento complessivo di 1,6 miliardi di euro, di cui beneficiano quasi 2,2 milioni di abitanti. Il tasso di partecipazione del finanziamento comunitario ammonta al 75 % della spesa complessiva ammissibile nelle aree urbane situate nell'Obiettivo 1, mentre è del 50 % per le zone al di fuori di tale obiettivo.

Nella riforma dei fondi strutturali, con l'introduzione delle politiche urbane tra gli obiettivi, si garantisce l'assegnazione di una parte sostanziale delle risorse ai problemi della sicurezza ai problemi delle città.

Anche il Consiglio D'Europea, nella Carta Urbana Europea pone la sicurezza al primo posto tra i venti punti del programma di rivitalizzazione delle città. Nel quadro delle attività del Consiglio è stato chiesto al Comitato delle Regioni di esprimere sul tema criminalità e sicurezza nelle città, pronunciato nel novembre 1999. La relazione presentata, ricordando in premessa gli obiettivi del Trattato di Amsterdam, fa riferimento ad alcuni temi principali come la criminalità organizzata, il terrorismo, i reati sui minori, la droga, il traffico di armi, la corruzione, ma ribadisce che è



altrettanto necessario combattere la criminalità quotidiana e il clima di paura diffuso negli ambienti urbani. Un paragrafo è dedicato in particolare alla pianificazione urbanistica, riconoscendo in essa uno dei fondamenti per l'analisi delle paure sociali e le politiche di sicurezze: si richiede un'attenta progettazione degli usi dello spazio che influenzano la vitalità e il controllo informale, si reclamano interventi di recupero nelle aree di degrado fisico e sociale in cui dilaga l'insicurezza e, soprattutto, si suggerisce di intervenire in fase progettuale per prevenire il facile attecchimento di reati e comportamenti devianti. In sostanza, si riconosce che la percezione di insicurezza è un aspetto sostanziale della qualità del vivere urbano e, pertanto, si ritiene necessario che la pianificazione urbanistica inserisca a tutti i livelli delle sue pratiche l'attenzione nei confronti della sicurezza.

Accanto al lavoro delle commissioni, l'Unione contribuisce alla sicurezza della città europea anche cofinanziando il Forum per la Sicurezza Urbana di Parigi (cui aderiscono più di 80 città europee), che ha dato un decisivo apporto per alla diffusione di conoscenza, informazione e scambi di esperienze in tutta Europa. Il Forum, sorto nel 1987, è un'associazione non governativa costituita da enti locali di tutti i principali Paesi europei che s'impegnano nella discussione e nella realizzazione di politiche di sicurezza. La struttura del Forum fornisce supporto alle attività locali con consulenze e mediante la promozione di incontri internazionali che permettono un fecondo scambio di idee. Il tema della sicurezza è affrontato in termini molto ampi, considerando tutte le questioni sociali che caratterizzano le nuove disuguaglianze e i disagi della nascente città europea. L'ascolto e la partecipazione diretta dei cittadini sono considerati strumenti essenziali nella costruzione di politiche efficaci di lotta al crimine e alla povertà. Il Forum ha elaborato propri strumenti per affrontare l'insicurezza urbana che riguardano la strategia di coalizione locale per assicurare coerenza negli interventi ai diversi livelli di governo, la definizione di una struttura e di un coordinatore locale per la diagnosi sulla sicurezza da effettuarsi considerando le statistiche ufficiali e i rilevamenti

degli eventi criminosi non denunciati e, infine, la formazione di Security Manager con adeguate competenze nel coordinamento di politiche locali di sicurezza.

Il Forum francese costituisce il punto di riferimento per le città europee e per la stessa Comunità Europea che ne supporta le iniziative e le sperimentazioni nelle pratiche riguardanti soprattutto i centri urbani.

#### **Paragrafo IV.II: ..in Italia**

Uno dei principali nodi da sciogliere nel tema della sicurezza in Italia (come già esaminato nel paragrafo II) è il rapporto che lega il rischio oggettivo alla percezione soggettiva.

I dati oggettivi analitici, che nel rischio sociale si riducono alle sole statistiche dei reati, rappresentano un aspetto limitato della questione, sebbene contribuiscano a costruire la percezione sociale d'insicurezza, che trova le sue ragioni in motivazioni diverse ed ampie, di tipo strutturale e locale. L'insicurezza non è solo quella che emerge dalle statistiche sui reati, che fotografano un aspetto parziale del problema ai fini di individuare il ruolo, le funzioni e le capacità della pianificazione spaziale di migliorare la sicurezza urbana attraverso una diversa disposizione degli assetti insediativi. Innanzitutto, si fa distinzione tra “statistiche” che riportano solo i reati per i quali le autorità giudiziarie hanno avviato un'azione penale, che sottostimano notevolmente il fenomeno e sono legate all'attività di repressione attuata dalle forze di polizia e “statistiche della delittuosità” che riportano, invece, il numero dei reati denunciati dalle forze dell'ordine alle autorità giudiziarie che forniscono un quadro più prossimo alla realtà. Solo prossimo perché molti atti illeciti restano ancora nell'ignoto per la scarsa propensione della popolazione alla denuncia di alcuni tipi di reato, come

quelli a basso contenuto economico (c.d. reati “predatori”: borseggi, furti d’auto, et c.) o quelli di cui si teme una ritorsione (usura, minacce) o per vergogna (violenza sessuale, maltrattamenti). Per ovviare a questo gap, i dati sulla delittuosità vengono integrati con indagini di vittimizzazione” che, attraverso interviste dirette alla popolazione cercano di far emergere una stima approssimata di quanto non viene denunciato.

Lo stretto rapporto che unisce sicurezza e qualità dell’ambiente urbano suggerisce, ancora una volta, la necessità di mettere in campo strategie che tengano assieme la questione degli spazi degradati e carenti di attrezzature con il tema sicurezza, dichiarando anche il ruolo centrale delle pratiche urbanistiche all’interno del più vasto campo delle politiche urbane<sup>107</sup>. Inoltre, un’analisi dettagliata dei dati classificati secondo le circoscrizioni geografiche e la dimensione del comune di residenza, segnala trasversalità della paura che investe tutte le aree del Paese ed anzi sembra trovare le punte più alte proprio nel ricco nord-est e la sorprendente crescita della paura nei contesti medio-piccoli. Il caso delle regioni nord orientali può suggerire alcune riflessioni nel campo urbanistico perché al di là delle concentrazioni di ricchezza e della forte presenza di immigrati, che possono essere sicuramente motivo di allarme sociale, è ben nota la dispersione insediativa di quelle aree che certamente accumulano la labilità dei legami comunitari, distribuiscono le funzioni sul territorio in una maglia larga dove più difficile risulta il controllo, tanto istituzionale delle forze di polizia quanto spontaneo dei residenti.

Da uno studio effettuato nel 2012 circa i luoghi ove maggiormente avvengono i reati sono: 1) la strada (42,8%); 2) domicilio domestico (30,2%); 3) edifici pubblici (10,2%). La graduatoria della situazione

---

<sup>107</sup> Dal rapporto del CENSIS del 2009 emerge che “...al di là delle enfattizzazioni mediatiche e delle semplificazioni politiche, il tema della sicurezza nelle opinioni dei cittadini si impone come un problema reale che genera crescente allarme sociale. Poiché questo fenomeno non ha necessariamente un legame diretto con l’andamento effettivo dei reati, decodificare il significato e il contenuto, individuare le motivazioni reali e psicologiche, disaggregare il suo impatto rispetto alle variabili territoriali e social demografiche costituisce un compito essenziale per elaborare una corretta ed efficace strategia dell’offerta di sicurezza”

oggettiva di pericolo ricalca in maniera molto simile anche quella dei luoghi percepiti come insicuri, dove al primo posto appaiono ancora le strade, buie ed isolate, quindi le aree periferiche e degradate e i nodi di interscambio (stazioni ferroviarie, metropolitane, parcheggi, et c.), mentre gli spazi vicini alla propria abitazione appaiono più sicuri per l'ovvia familiarità. Questi timori sono poi avvertiti maggiormente dalla fascia debole della popolazione (donne, anziani, bambini), per la quale le percentuali aumentano, superando i valori di media. La percezione di queste categorie vuol dire mettere in sicurezza tutti gli strati della popolazione.

Il dato allarmante sull'insicurezza delle strade chiama in causa la progettazione urbanistica e le responsabilità dei modelli urbani che contraddistinguono la maggioranza degli insediamenti residenziali di periferia, caratterizzati da tipologie intensive calate in spazi di uso pubblico (strade, parchi, et c.) molto spesso iperdimensionati, con scarsa vitalità diurna e notturna a causa della monofunzionalità dei quartieri e della totale mancanza di attività commerciali lungo le strade e spazi poco illuminati e privi di alcuna funzione. Molte di queste caratteristiche non appartengono solo ai quartieri periferici di edilizia residenziale, prevalentemente pubblica, ma anche ad altre aree urbane centrali o periurbane a bassa densità che propongono problematiche simili. Non si può negare, quindi, il ruolo, sicuramente parziale, giocato dalla forma e dall'uso degli spazi nella crescita dell'allarme sociale e, sul piano degli interventi, la necessità di agire anche su questi per contribuire alla sicurezza urbana.

Se dai dati percettivi si passa all'analisi della "azioni difensive" messe in campo in maniera più o meno spontanea dalla popolazione, si scopre l'altro fenomeno fisico connesso all'insicurezza, ovvero la "bunkerizzazione" della città e la costruzione di barriere, mentali e fisiche, che concretamente limitano la fruibilità urbana e condizionano la qualità della vita. La difesa spontanea da potenziali eventi violenti spinge alla limitazione dell'uso della città definendo luoghi, orari e soggetti da evitare negli ambienti urbani.

Dallo stesso studio di cui sopra, emerge che, tra i comportamenti di prevenzione adottati, al primo posto troviamo un generale atteggiamento di diffidenza nei confronti degli sconosciuti (76,8%); segue il non attraversamento a piedi di determinate zone della città e il limitato uso dei mezzi pubblici (62,4%). Prende corpo, pertanto, una vera e propria “zonizzazione della paura” che indica come i cittadini restringano molto l’uso del territorio urbano a quei pochi “bunker” considerati sicuri. Si evidenzia che questo atteggiamento si è intensificato proprio nell’ultimo decennio, dove l’aumento della “insicurezza percepita” non corrisponde ad un oggettivo incremento dei reati predatori; anzi negli ultimi anni, soprattutto nella città del Centro-Sud, si è assistito a un decremento di tali reati.

#### **Paragrafo V: Politiche di sicurezza e urbanistica: funzioni e destinatari.**

In Italia, soprattutto negli ultimi quindici anni, sono state recepite le teorie di “funzionalizzazione” dell’urbanistica ai fini della sicurezza, elaborate oltreoceano. Permangono, tuttavia, ancora alcune questioni irrisolte.

*In primis*, risulta ancora difficile comprendere la distinzione tra una politica di sicurezza e una politica di prevenzione criminale e quali siano gli obiettivi, le modalità, gli strumenti, i destinatari ancora coinvolti nel processo. In particolare ci si interroga: 1) L’obiettivo è ridurre il numero dei reati, di sanare le condizioni di disagio di alcuni strati della popolazione o migliorare la qualità dell’ambiente urbano? 2) Gli strumenti devono riguardare prevalentemente il rinforzo delle forze di polizia e l’inasprimento delle pene o l’adozione di politiche integrate che prevedano interventi sul piano dell’occupazione, dell’assistenza, della formazione e della riqualificazione urbana? 3) I destinatari devono essere i criminali, le vittime

o, più in generale, l'intera comunità? 4) Gli attori, istituzionali e non, da coinvolgere sono rappresentati dal governo centrale, dalle autorità locali o dall'intera comunità?

La sicurezza urbana, in Italia, è affrontata dallo Stato e dagli enti locali quasi sempre secondo modalità estranee al sistema di governo del territorio. La sicurezza pubblica è sostanzialmente un affare di Stato, in capo al Ministero degli Interni, alla Prefettura e al Sindaco quale ufficiale del Governo. Ma dagli anni '90, a partire dalle riforme ispirate al principio di sussidiarietà (dall'elezione diretta dei sindaci al trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle regioni e da queste agli enti locali), gli attori locali assumono un protagonismo nuovo nelle politiche di sicurezza. Il ruolo degli enti locali nell'ambito della sicurezza urbana si esplica in cooperazione con gli organismi di competenza statale a partire dalla stagione dei protocolli d'intesa<sup>108</sup> per la realizzazione di "iniziative coordinate per un governo complessivo della sicurezza della città" e in seguito con la nuova stagione dei Patti Locali per la Sicurezza, sottoscritti, come i protocolli, tra enti locali e ministero dell'interno attraverso le prefetture a partire dal 2006.

Molte regioni promulgano leggi per la promozione di politiche integrate di sicurezza (per prima l'Emilia Romagna nel 1999), alcune delle quali congiunte alle leggi in materia di polizia locale.

Nelle politiche di sicurezza urbana è sempre presente il riferimento ad interventi sulle caratteristiche fisico – spaziali dello spazio pubblico, come una delle tre componenti di prevenzione della sicurezza accanto all'azione sociale e all'azione di controllo e repressione. Ciò nonostante, la disciplina urbanistica italiana non contempla piani, protocolli o altri strumenti di pianificazione territoriale esplicitamente orientati alla sicurezza (come invece accade in altri paesi), a parziale eccezione dei cosiddetti 'programmi complessi' (Programmi di riqualificazione urbana, Contratti di Quartiere

---

<sup>108</sup>Tra il 1998 e il 2005 vengono sottoscritti 194 protocolli

ecc.), che tuttavia rappresentano strumenti non ordinari di pianificazione e appartenenti ad una stagione passata.

In linea con la norma CEN/TR 14383-2 possiamo distinguere tre principali livelli di azione afferenti alla disciplina urbanistica: la pianificazione urbana, il disegno urbano e la gestione degli spazi, cui aggiungiamo una quarta linea di azione (la partecipazione), trasversale alle precedenti e fondamentale per un'azione preventiva non limitata alla sfera di intervento sullo spazio fisico, ma sempre legata alla pianificazione territoriale.

Per “pianificazione urbana” intendiamo quell'ambito dell'urbanistica che stabilisce gli usi del suolo (destinazioni d'uso, infrastrutture, servizi ecc.), le densità e tutti quegli elementi che concorrono alla definizione dell'assetto fisico del territorio, senza intervenire alla scala di dettaglio del progetto. In Italia, gli strumenti della pianificazione urbana sono rappresentati sostanzialmente dai Piani regolatori generali<sup>109</sup> e dagli effetti locali derivati dai piani di scala vasta (provinciale e regionale). Entro questo ambito, in termini di sicurezza, si potrebbe agire attraverso le norme tecniche di attuazione o altre indicazioni per la progettazione urbanistica fornite attraverso allegati di sicurezza<sup>110</sup> (similmente a quanto già avviene per gli allegati energetici).

Consideriamo il 'disegno urbano' come l'assetto morfologico di una porzione di città alla scala di quartiere/isolato, che dettaglia a livello progettuale la forma dello spazio urbano, con precisa definizione degli spazi pubblici, degli arredi urbani, delle sezioni stradali ecc. Gli strumenti urbanistici di riferimento sono quelli di attuazione del PRG, ovvero gli strumenti urbanistici esecutivi (piani particolareggiati, piani esecutivi convenzionati ecc.)<sup>111</sup>. A questo livello, l'esempio degli studi di sicurezza

---

<sup>109</sup>Facciamo riferimento al PRGC quale strumento prioritario di pianificazione urbanistica a livello locale individuato dalla legge nazionale e dalla maggior parte delle regioni, nonostante in diverse regioni italiane (Lombardia, Emilia Romagna, Toscana ecc.) siano già stati introdotti nuovi strumenti di pianificazione urbanistica.

<sup>110</sup>Il nuovo PRG di Roma, ad esempio, allega alla Relazione del Piano adottato *Gli standard minimi di sicurezza locale, condivisi*.

<sup>111</sup>Anche in questo caso, a seconda delle regioni, la nomenclatura degli strumenti attuazione dei piani comunali sarà diversa in relazione alle leggi urbanistiche di ciascuna regione.

pubblica francesi (ESSP) potrebbe costituire una pratica ordinaria di prevenzione della sicurezza urbana da applicarsi nell'ambito dei progetti di trasformazione urbana anche nel nostro paese.

La 'gestione degli spazi' comprende le politiche locali di gestione e manutenzione del territorio, i controlli e le azioni di sorveglianza (compresi i sistemi di video sorveglianza), i regolamenti locali, la diffusione e l'efficienza dei servizi, l'animazione territoriale et c. Si tratta di numerose attività che possono afferire a settori amministrativi pubblici diversi (ambiente e territorio, polizia locale e sicurezza, arte e cultura, istruzione, servizi sociali ed educativi ecc.) e che possono eventualmente essere esercitate dal terzo settore o dai privati. Si tratta di una vasta serie di azioni necessarie alla gestione dello spazio urbano che non possiamo riferire esclusivamente al settore dell'urbanistica, ma che comunque all'urbanistica competono in relazione al monitoraggio degli interventi attuati e alla manutenzione dello spazio pubblico.

La "partecipazione", in urbanistica, comprende numerosissime sfere applicative, che consideriamo in relazione ai tre ambiti sopra descritti. Un esempio significativo sono le attività di informazione e di consultazione degli abitanti nell'ambito della pianificazione territoriale, durante la definizione dei documenti programmatici di piano o nella predisposizione dei piani strategici (ove previsti); oppure i tavoli di concertazione e le conferenze di pianificazione istituiti tra i diversi attori istituzionali per l'approvazione di un piano, di una variante o per la definizione di una politica urbana. A livello di disegno urbano ne sono esempio le pratiche di progettazione partecipata (laboratori di progettazione di varia tipologia svolti con gli abitanti, focus group con testimoni privilegiati su alcuni temi-chiave di un progetto, questionari e altre indagini conoscitive et c.) su interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione edilizia, di norma in attuazione di piani o altri strumenti che comportino l'approvazione di



progetti di interesse pubblico<sup>112</sup>. A livello gestionale qualsiasi attività di comunicazione, promozione o consultazione degli abitanti riguardo uno specifico intervento o una politica (ad es. bilanci partecipativi, assemblee cittadine, giuria dei cittadini ecc.) costituisce un potenziale esempio di partecipazione che possiamo comprendere nell'ambito della disciplina urbanistica.

È bene tuttavia fare un'ulteriore distinzione tra la partecipazione interistituzionale, tra diversi settori amministrativi o tra gli stakeholder di un progetto di trasformazione territoriale, e la partecipazione degli abitanti. Se la prima è pensata in una logica di integrazione tra settori e interessi prevalenti (ad esempio per l'attuazione di politiche integrate di sicurezza), la seconda mira a promuovere l'identità locale e il senso di appartenenza ai luoghi (in una logica di prevenzione comunitaria del crimine). Entrambe, tuttavia, sono importanti per la buona riuscita di un progetto di trasformazione territoriale in termini di sicurezza (e non solo).

## **Paragrafo VI: L'esperienza torinese: il quartiere San Salvario**

San Salvario è un quartiere di Torino, ubicato nella zona centrale di Torino, situato tra la stazione di Porta Nuova e il parco del Valentino, con confini molto evidenti: una strada a nord (corso Vittorio Emanuele) che presenta attraversamenti pedonali, ma costituisce, comunque, una barriera; un'altra strada a sud (corso Marconi); a est ed a ovest, il quartiere è chiuso da "due barriere invalicabili", ovvero da un parco con un fiume e dalla ferrovia. Realizzato nella seconda metà dell'Ottocento, il quartiere di San Salvario è

---

<sup>112</sup>La progettazione partecipata in linea teorica può essere applicata anche per interventi di iniziativa privata e di interesse esclusivo (ad esempio alcuni villaggi residenziali tipo "gated communities"), ma non sono diffusi esempi di progettazione partecipata in simili contesti salvo per i progetti di cohousing. Di norma, almeno in Italia, è l'ente pubblico che sostiene le attività di progettazione partecipata o comunque si tratta di interventi di interesse collettivo nonostante il promotore possa essere una fondazione (si pensi ad alcuni interventi di social housing, come il noto Villaggio Barona di Milano, promosso dalla Fondazione Cassoni).

stato noto alle cronache alla metà degli anni novanta, per questioni legate alla sicurezza e all'immigrazione. In quel periodo, c'è stato un momento di particolare visibilità di questo quartiere, tale per cui il Comune di Torino pensò di attuare un programma di interventi straordinari di natura socio-urbanistica. A tale scopo fu costituita un'Agenzia di sviluppo locale, soggetto di secondo livello composto da organizzazioni della società civile<sup>113</sup>. Tale ente è sorto per far fronte ad una situazione di disagio e di malessere degli abitanti del quartiere che vedevano minata la propria sicurezza per l'incremento dei reati predatori realizzati soprattutto da extracomunitari<sup>114</sup>.

L'Agenzia, pertanto, costituisce un tipico esempio di “sicurezza partecipata”, di “sicurezza integrata”. Essa si occupa del benessere delle persone residenti nel quartiere, benessere inteso come qualità degli edifici, della qualità dell'ambiente, della sicurezza, della salute, delle attività economiche ecc.

L'Agenzia, ha anche costituito uno sportello denominato info-sicurezza, che svolge un lavoro di prossimità in collaborazione con la polizia municipale, rappresentando eventuali situazione di disagio e/o degrado rilevate: ad esempio, rileva la buca nella strada che può essere causa di sinistri stradali, evidenzia la presenza di persone che sono solite radunarsi in un certo luogo di sera, infastidendo residenti e passanti, et c.

Tale partecipazione produce due effetti: 1) si dimostra che è possibile risolvere determinate problematiche già a livello – base, evitando che si esasperino situazioni di malessere; 2) vengono coinvolti in tale processo anche i comitati spontanei, sorti durante gli anni '90 e che avevano

---

<sup>113</sup> Le Agenzie di sviluppo locale sono organizzazioni (spesso avente carattere non-profit) che hanno come obiettivo il miglioramento della qualità della vita nel territorio di riferimento sotto gli aspetti sociali, economici, ambientali e culturali. Si caratterizzano per la progettazione condivisa e l'elaborazione di idee che promuove e organizza azioni per la valorizzazione delle risorse sociali e culturali del territorio. Svolgono consulenza tecnica per la promozione delle opportunità di cui il quartiere beneficia, attraverso servizi di informazione, orientamento e di supporto per migliorare la sua capacità di attirare risorse pubbliche e private.

<sup>114</sup> Nello Statuto dell'Agenzia la sicurezza era tra le finalità principali da perseguire, ovvero lo scopo sociale, nonostante l'ordine e la sicurezza pubblica, come noto, siano materie di esclusiva pertinenza dell'ente pubblico, addirittura dello Stato centrale, non delegabile alle Regioni: cfr. art. 117 Cost, com. 2, lett. h).

intrapreso varie iniziative mediatiche per rappresentare i problemi esistenti nel quartiere.

Motto di quest'Agenzia è "la conservazione dell'esistente migliorato", ovvero la riqualificazione, anche da un punto di vista urbanistico, delle risorse *in loco* per fronteggiare le situazioni di degrado che si presentano per via di un incremento demografico avvenuto negli anni '90, anche per il massiccio afflusso di cittadini extracomunitari.

Con riferimento agli interventi urbanistici, l'attenzione si è concentrata, tra gli altri, su via sant'Anselmo. Tale strada, benché si trovi sul proseguimento di una delle vie del centro, non comunica con questo, ma termina all'altezza di un edificio e non attraversa il corso Vittorio Emanuele che è la barriera amministrativa e psicologica che divide il centro dal quartiere di San Salvario. Poi questa strada ricomincia, sempre con il nome di via Sant'Anselmo, per finire all'altra estremità contro uno dei palazzi della FIAT in corso Marconi. È l'unica strada del quartiere ad essere chiusa ai due lati (inizio e fine). In quella strada vi era il tasso massimo di chiusura di esercizi commerciali, mentre le altre strade di San Salvario che costituiscono assi importanti del centro sono anche quelle più forti dal punto di vista commerciale, atteso che vi è un notevole flusso veicolare e pedonale.

Essendo il quartiere ove è ubicata la stazione, vive e soffre, come gli altri quartieri omologhi in Italia e in Europa, di marginalità sociale. In questo quartiere il degrado sociale, l'insicurezza, et c., in larga misura derivano dal degrado edilizio: degrado edilizio "voluto", "indotto", perché più redditizio. I proprietari degli immobili, infatti, facendo scendere di valore i propri beni, attirano le masse degli esodati e degli extracomunitari (spesso sprovvisti di permesso di soggiorno) in cerca di alloggio. Queste sono le questioni su cui la città sta tentando di intervenire attraverso una politica faticosa e, principalmente, eseguendo i Piani di Recupero<sup>115</sup>. Questi Piani, approvati

---

<sup>115</sup> Il Piano di recupero, disciplina e conforma, in esecuzione delle previsioni del Piano Regolatore, gli interventi pubblici e privati da effettuare in porzioni di territorio edificato che versano in

ormai da anni, e non attuati per iniziativa spontanea dei proprietari degli immobili, se non in minima parte, per i motivi sopra menzionati, sono ora oggetto di una politica di incentivazione che l'Agenzia segue in maniera diretta, ovviamente su incarico del Comune, per favorire la riqualificazione edilizia di questi edifici (abbiamo i contratti di quartiere, i PRU).

---

condizioni di decadimento fisico e funzionale, mediante la definizione dettagliata dell'assetto e delle modalità di riabilitazione delle porzioni stesse. I Piani di recupero sono formati all'interno delle zone di recupero del patrimonio edilizio esistente individuate dal piano regolatore. Per quanto non diversamente disposto dalla normativa di PSC-POC-RUE, al Piano di recupero si applicano le medesime norme stabilite per il Piano particolareggiato. Il Piano di recupero non può essere formato su una superficie territoriale inferiore a quella indicata dalle norme di zona e a quella di pertinenza di una unità edilizia. I Piani di Recupero di iniziativa privata sono predisposti da soggetti privati singoli o associati entro il termine fissato dall'autorizzazione o invito appositamente espressi da parte della Giunta Comunale. Il progetto di Piano di Recupero di iniziativa privata, deve essere redatto da tecnico abilitato. In conformità all'art.30 della legge 5 agosto 1978, n. 457 la formazione del Piano di recupero può essere promossa per iniziativa privata dei proprietari rappresentanti, in base all'imponibile catastale, almeno per i tre quarti del valore degli immobili interessati. Per informazioni tecniche e sui procedimenti amministrativi rivolgersi al Servizio Edilizia privata e piani urbanistici attuativi di iniziativa privata - Ufficio Approvazione e Attuazione PUA di Iniziativa Privata - Unità approvazione PUA di iniziativa privata. Entro centoventi giorni dalla presentazione del piano particolareggiato il Responsabile del procedimento cura l'istruttoria. Egli verifica la completezza della documentazione e può chiedere una sola volta, entro trenta giorni dalla presentazione della richiesta, documenti ed atti integrativi che non siano nella disponibilità dell'amministrazione comunale ovvero non possano essere dalla stessa acquisiti autonomamente. Tale richiesta interrompe il termine del procedimento, il quale ricomincia a decorrere per intero dalla data del completo ricevimento della documentazione integrativa. Detta richiesta viene inviata una sola volta e indica un termine per la regolarizzazione. Il Responsabile del procedimento propone altresì o, avendone la competenza, indice la conferenza dei servizi di cui agli artt. 14 e segg. della legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m., convoca gli interessati per un'audizione nella quale chiede i necessari chiarimenti o accerta la necessità di modifiche volte ad adeguare la progettazione al parere della CQ o alla normativa vigente, o riferisce circa eventuali difficoltà insorte in ordine all'avanzamento dell'istruttoria. Al termine dell'audizione viene redatto apposito verbale nel quale le parti concordano tempi e modalità per reciproci compiti ed adempimenti. Il termine di 120 giorni resta sospeso fino alla presentazione di eventuale documentazione concordata. Entro il termine complessivo dell'istruttoria, dovrà essere predisposto anche lo schema di convenzione urbanistica, avvalendosi degli schemi in uso presso l'amministrazione. Una volta conclusa la fase di cui sopra, si procede alla pubblicazione del piano particolareggiato nelle forme previste dalla legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 come integrata dalla normativa di PSC POC RUE. Durante questa fase il piano viene inviato alle autorità competenti per l'acquisizione dei pareri e degli atti di assenso comunque denominati, necessari alla sua approvazione. Il Responsabile del procedimento acquisisce, in particolare, il parere dell'ASL e dell'ARPA, attraverso il procedimento per Conferenza dei Servizi, qualora detto parere non pervenga nei termini prescritti dalla legge. Entro centoventi giorni dall'avvenuta pubblicazione del piano particolareggiato, il Responsabile del procedimento cura l'istruttoria delle osservazioni e degli eventuali pareri o atti di assenso comunque denominati e formula una proposta di provvedimento, corredata da una relazione motivata, che la Giunta Comunale sottopone al Consiglio comunale competente all'approvazione o meno del piano particolareggiato.

In tal modo si riesce ad affrontare il tema della sicurezza in un'ottica “integrata” o, meglio, “partecipata”. Si agisce, pertanto, sugli c.d. “spazi residuali”. Gli spazi residuali sono minime porzioni di territorio urbano, risultato di modifiche all'assetto cittadino avvenute nel tempo, che però svolgono un ruolo significativo nel quartiere e sono molto utilizzate dai cittadini, anche se scarsamente o per nulla attrezzate<sup>116</sup>.

Gli spazi residuali non vi sono solo nella nuova edificazione, ma molte volte sono già consolidati nel tessuto urbano: sono punti di intersezione tra assi di traffico per cui magari abbiamo una grandissima aiuola che funge da spartitraffico, che poi viene connotata dalla presenza di una panchina o di un albero, oppure il mancato completamento di un isolato; sono elementi di forte degrado urbano che in qualche maniera, attraverso anche il meccanismo della finestra rotta<sup>117</sup>, aumentano il senso della percezione di insicurezza<sup>118</sup>.

Per chiarire il rapporto tra le diverse variabili nelle questioni di sicurezza, ai fini di chiarire il rapporto tra questa e l'urbanistica, è opportuno richiamare

---

<sup>116</sup> Spesso sono il risultato di sovrapposizioni di opere di urbanizzazione diverse (incroci di assi di traffico, mancato completamento dei fronti degli edifici, arretramenti sporadici dei fili di fabbricazione, dismissione di linee di trasporto pubblico).

<sup>117</sup> Come già esaminato al paragrafo III, la *brokenwindow* è una teoria criminologica sulla capacità del disordine urbano e del vandalismo di generare criminalità aggiuntiva e comportamenti anti-sociali. La teoria afferma che mantenere e controllare ambienti urbani reprimendo i piccoli reati, gli atti vandalici, la deturpazione dei luoghi, il bere in pubblico, la sosta selvaggia o l'evasione nel pagamento di parcheggi, mezzi pubblici o pedaggi, contribuisce a creare un clima di ordine e legalità e riduce il rischio di crimini più gravi. Ad esempio l'esistenza di una finestra rotta (a cui il nome della teoria) potrebbe generare fenomeni di emulazione, portando qualcun altro a rompere un lampione o un idrante, dando così inizio a una spirale di degrado urbano e sociale.

<sup>118</sup> Erroneamente, a volte si confonde la questione “sicurezza” con altre situazioni che può presentare il territorio urbano, che potremmo più esattamente definire come “disagi”. Si fa riferimento, ad esempio, alla sensazione avvertita dalle mamme dei bambini più piccoli per la presenza degli adolescenti o preadolescenti che giocano a calcio, per timore dell'incolumità dei propri pargoli. Premesso che giocare a calcio per un adolescente è lecito, si rischia di far diventare illecito un uso del territorio che, invece, è lecito e/o, addirittura, sano. Ciò innesca una serie di meccanismi da parte dell'adolescente a cui viene vietato di giocare a calcio, quasi di vendetta: “quello spazio non posso utilizzarlo, non è mio, mi hanno espulso in qualche maniera e quindi tendo a vandalizzarlo”. Ecco che molte volte capita che il vandalismo fatto dai ragazzi di 12-13 anni, sui giochi dei bambini più piccoli, è dovuto a questo motivo. Questo è un esempio per dimostrare che bisogna stare attenti a risolvere le situazioni di disagio, per evitare che diventino e si trasformino in situazioni di sicurezza.

il concetto di “rischio sociale”<sup>119</sup>. Il rischio sociale è composto dai potenziali danni oggettivi legati al crimine predatorio e dal più generale senso d’insicurezza che si avverte negli ambienti urbani, dipendente non esclusivamente dal crimine, ma anche da altri fattori. Come già visto in precedenza, questi due fattori, il primo definito rischio oggettivo, il secondo percezione soggettiva, nella letteratura criminologica vengono visti in modo disgiunto.

Rispetto al primo elemento certamente vanno considerate le politiche tradizionali di repressione, o anche definite di prevenzione penale essendo la pena, pur se applicata *ex post* sul destinatario criminale, l’unico deterrente nei confronti dei reati; accanto a queste, da qualche anno, si riconoscono politiche di prevenzione “nuova” la cui specificità sta proprio nel discostarsi dal sistema penale contemplando diverse politiche pubbliche (sociali, amministrative, urbanistiche, et c.) il cui obiettivo non è solo quello di ridurre i danni derivanti da atti definiti criminali dallo Stato, ma più in generale, tutti i comportamenti “devianti” anche se non punibili dalla legge<sup>120</sup>.

Prendendo come riferimento la percezione soggettiva, o meglio definita “sicurezza percepita”, invece, si parla più compiutamente di politiche di sicurezza, ma con obiettivi non altrettanto chiari, che potremmo definire come “riduzione del disagio e il miglioramento della qualità della vita e dell’ambiente”. Nei progetti di sicurezza intrapresi dalle amministrazioni italiane, per “politiche di sicurezza” si intende una serie quasi illimitata di interventi con un obiettivo tanto generico da poter contenere qualsiasi tipo di politica urbana.

---

<sup>119</sup>V.d paragrafo II

<sup>120</sup> Si fa riferimento al rapporto sulle “*Politiche di sicurezza nelle città e nelle regioni italiane*” (inaugurato nel periodo 1994 – 1999), contenuto nel quaderno n. 20 del periodico Città Sicure del luglio 2000, il primo del genere compiuto in Italia che presenta non solo un quadro di riferimento teorico sulle politiche di sicurezza, ma anche il censimento dei progetti di sicurezza avviati dalle amministrazioni locali nel paese.

## **Paragrafo VII: Altri strumenti di recupero dei quartieri degradati: i Contratti di quartiere e i Programmi di Recupero Urbano (P.R.U.)**

I Contratti di Quartiere consistono in progetti di recupero urbano (edilizio e sociale) promossi dai Comuni in quartieri segnati da diffuso degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano e da carenze di servizi in un contesto di scarsa coesione sociale e di marcato disagio abitativo. Avviati nel 1998 con un primo programma e poi confermati con un secondo programma nel 2002, rappresentano la più significativa linea di attività avviata dal Ministero Delle Infrastrutture e dei Trasporti nell'ambito del recupero urbano a seguito della riconosciuta inadeguatezza di molti ambiti urbani per assenza di infrastrutture e ridotta qualità urbana. I Contratti di quartiere trovano definizione come programmi sperimentali di recupero urbano da localizzare "in quartieri segnati da diffuso degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano e da carenze di servizi in un contesto di scarsa coesione sociale e di marcato disagio abitativo". Obiettivo prioritario del programma è innescare, con particolare riferimento agli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, processi di trasformazione di quegli ambiti trascurati, per lo scarso interesse degli operatori immobiliari, da operazioni di ristrutturazione urbanistica, sovrapponendo agli interventi edilizio-urbanistici misure orientate all'incremento occupazionale e alla riduzione del disagio sociale. La prima edizione del programma - la cui dotazione finanziaria iniziale è stata pari a 350 milioni di euro - ha coinvolto 57 comuni.

Con i DD.MM. 27.12.2001 (supplemento ordinario n. 142 alla G.U. del 12.07.2002, n. 162) e 30.12.2002 (G.U. 23.04.2003, n. 94) sono state individuate le risorse finanziarie e stabilite le procedure per l'attuazione dei programmi innovativi in ambito urbano denominati "Contratti di quartiere II". Il programma riguarda i quartieri periferici o comunque degradati. In tal modo si darà seguito all'esperienza dei Contratti di quartiere che ha ampiamente dimostrato - per il numero di adesioni e per la qualità delle proposte - che in questo ambito è necessario confermare l'impegno

dell'Amministrazione centrale, e non soltanto dal punto di vista dei finanziamenti. Per tali finalità, c'è bisogno di assicurare risorse con continuità, in modo da sostenere le iniziative dei comuni, soprattutto i capoluoghi delle aree metropolitane, ed è importante trovare ambiti di intervento più articolati per investimenti privati tali da ridurre, con adeguate iniziative, le condizioni di separatezza tra questi insediamenti ed il resto della città. Si è proposto, pertanto, un programma teso alla riqualificazione delle aree periferiche svincolato dai limiti nella destinazione che avevano le risorse precedentemente utilizzate di provenienza ex Gescal (prevalentemente finalizzate alla sola componente residenziale).

Le risorse pubbliche (Stato e Regioni) complessivamente rese disponibili ammontano, sino ad ora, a complessivi 1357 milioni di euro

Fondamentale per la conclusione e l'esecuzione dei "Contratti di quartiere" è la sinergia tra soggetti pubblici e soggetti privati. Le finalità individuate possono essere completamente raggiunte solo qualora, in aggiunta agli investimenti di recupero attinenti il settore dell'edilizia residenziale pubblica, siano presenti ulteriori iniziative poste in essere da altre amministrazioni pubbliche (ministeri, regioni, enti locali, enti pubblici), nonché da parte di associazioni senza fini di lucro, organizzazioni del volontariato e operatori privati, orientate a promuovere l'occupazione e lo sviluppo economico e sociale degli ambiti urbani degradati da riqualificare.

I Programmi di Recupero Urbano, costituiscono, invece, strumenti per trasformare tessuti urbani consolidati e degradati per favorire una più equilibrata distribuzione dei servizi e delle infrastrutture e migliorare la qualità ambientale e architettonica dello spazio urbano, al fine di eliminare le condizioni di abbandono e di degrado edilizio, ambientale e sociale che investono le aree urbanizzate. Sono stati introdotti dall'art.10, comma 2bis, della legge 493/93 come programmi integrati pubblico-privati di riqualificazione urbanistico-edilizia di aree dimesse e/o fortemente degradate. La formazione dei programmi di riqualificazione urbana rappresentano l'occasione per raccogliere una serie di indicazioni



progettuali e attuative, per approfondire le linee sintetiche dei più rilevanti processi di trasformazione urbana, allo scopo, mediante l'individuazione di alcuni assi prioritari d'intervento, di ricondurre alcune parti di città ad un più complessivo ridisegno urbano e di ridistribuzione dei pesi insediativi e funzionali. Verso la fine del '93, in fase di delibera di programmazione dell'edilizia residenziale pubblica, si verificava un sostanziale cambiamento di rotta delle politiche centrali che divengono vere e proprie politiche urbane. Il notevole salto in avanti compiuto dall'Amministrazione risiede nell'aver dato contenuti e procedure ai nuovi strumenti complessi per la trasformazione di parti di città e nell'aver spostato, di conseguenza, la propria attenzione dal mondo tradizionale dell'imprenditoria della casa all'ente territoriale competente per la politica urbana, il comune.

I programmi di recupero urbano si propongono di avviare, il recupero edilizio e funzionale di ambiti urbani specificatamente identificati attraverso proposte unitarie che riguardano:

- parti significative delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- interventi di edilizia non residenziale che contribuiscano al miglioramento della qualità della vita nell'ambito considerato;
- interventi di edilizia residenziale che innescino processi di riqualificazione fisica dell'ambito considerato.

Gli interventi, distinti in pubblici e privati, riguardano in particolare:

- acquisizione di immobili da destinare ad urbanizzazioni primarie o secondarie o edilizia residenziale pubblica mediante cessione gratuita, cessione volontaria, espropriazione, permuta, etc.;
- realizzazione, completamento ed adeguamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- opere di sistemazione ambientale e di arredo urbano delle aree e degli spazi pubblici;
- risanamento delle parti comuni dei fabbricati residenziali;

- opere di manutenzione ordinaria, straordinaria, restauro e risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia di fabbricati residenziali e non residenziali;
- realizzazione o ampliamento di fabbricati residenziali e non residenziali;
- ristrutturazione urbanistica.

Possono richiedere i finanziamenti:

- i comuni con popolazione superiore 300.000 abitanti ed i comuni con essi confinanti ovvero ricadenti in aree metropolitane da definirsi ai sensi della legge 142/90;
- i comuni capoluogo di provincia;
- gli altri comuni qualora la proposta di programma riguardi, per una percentuale significativa, aree industriali dismesse;
- i comuni ricadenti in ambiti urbani sovracomunali interessati da rilevanti fenomeni di trasformazione economica.

L'apporto di risorse private è reso possibile da accordi di programma, conferenze di servizi, tra comune e privati, in grado di assicurare decisioni in tempi certi e accelerati. Al soggetto privato è però richiesto di contribuire finanziariamente alla realizzazione di opere pubbliche in misura ulteriore a quanto già previsto per legge e in maniera proporzionale ai benefici economici che consegue. La misura di tale contribuzione non è stabilita "a priori" ma deve essere determinata dal comune attraverso valutazioni che fanno capo a parametri di tipo economico, ma che tengano prioritariamente conto della propria strategia urbanistica.

## CAPITOLO III: I soggetti privati nella pubblica sicurezza

### Paragrafo I: Gli steward

Il Decreto del Ministero dell'Interno 8 agosto 2007, attuativo dell'articolo 2ter della legge n. 41/2007 (che ha convertito il decreto legge n.8/2007), introduce in Italia la figura dell'addetto alla sicurezza delle manifestazioni sportive sotto la vigilanza della società organizzatrice dell'evento che ne è responsabile della selezione e della formazione, con compiti specifici: bonifica dell'impianto; controllo del titolo di accesso alla struttura (biglietto), prefiltraggio e filtraggio; instradamento, controllo sull'osservanza delle norme del regolamento d'uso dell'impianto sportivo (redatto dalle società sportive e disciplinante il comportamento degli spettatori all'interno dell'impianto). E' bene specificare che è lo stesso D. M. ad individuare le società organizzatrici di competizioni riguardanti il gioco del calcio, quali responsabili dei servizi sopra elencati<sup>121</sup>

I servizi sono assicurati dalle società organizzatrici direttamente ovvero avvalendosi di istituti di sicurezza privata autorizzati a norma dell'articolo 134 del T.U.L.P.S.<sup>122</sup>.

---

<sup>121</sup>V.d. D.M. 8 agosto 2007, art. 2 "**Obblighi delle società sportive organizzatrici di competizioni calcistiche e requisiti del personale.**

1. Le società organizzatrici delle competizioni sportive di cui all'art. 1 sono responsabili dei servizi finalizzati al controllo dei titoli di accesso, all'instradamento degli spettatori ed alla verifica del rispetto del regolamento d'uso dell'impianto, attraverso propri addetti, di seguito denominati "steward", assicurandone la direzione ed il controllo da parte del responsabile per il mantenimento della sicurezza degli impianti sportivi, a norma degli articoli 19 e seguenti del decreto del Ministro dell'interno del 18 marzo 1996, come successivamente modificato ed integrato, di seguito denominato "delegato per la sicurezza".

<sup>122</sup>R.D. n. 773/31, art. 134 "Senza licenza del Prefetto è vietato ad enti o privati di prestare opere di vigilanza o custodia di proprietà mobiliari od immobiliari e di eseguire investigazioni o ricerche o di raccogliere informazioni per conto di privati.

Salvo il disposto dell'art. 11, la licenza non può essere concessa alle persone che non abbiano la cittadinanza italiana ovvero di uno Stato membro dell'Unione europea o siano incapaci di obbligarsi o abbiano riportato condanna per delitto non colposo.

I cittadini degli Stati membri dell'Unione europea possono conseguire la licenza per prestare opera di vigilanza o custodia di beni mobiliari o immobiliari alle stesse condizioni previste per i cittadini italiani.

La licenza non può essere concessa per operazioni che importano un esercizio di pubbliche funzioni o una menomazione della libertà individuale.

I servizi degli stewards sono svolti sotto la vigilanza del responsabile del Gruppo Operativo Sicurezza – GOS<sup>123</sup>, nonché degli ufficiali di pubblica sicurezza designati dal Questore con propria “ordinanza”, i quali assicurano gli interventi che richiedono l’esercizio di pubbliche potestà o l’impiego di appartenenti alle Forze di polizia.

#### **Paragrafo I.I: Selezione del personale: compiti della società responsabile dei servizi e del Prefetto**

La società sportiva responsabile dei servizi accerta che il personale impiegato nelle attività di steward sia in possesso dei requisiti personali fisici, culturali e psicoattitudinali previsti, sottoponendo i candidati alle previste prove preliminari e test attitudinali<sup>124</sup>.

---

*Il regolamento di esecuzione individua gli altri soggetti, ivi compreso l'istitutore, o chiunque eserciti poteri di direzione, amministrazione o gestione anche parziale dell'istituto o delle sue articolazioni, nei confronti dei quali sono accertati l'assenza di condanne per delitto non colposo e gli altri requisiti previsti dall'articolo 11 del presente testo unico, nonché dall'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575.”*

<sup>123</sup>Istituito con l’articolo 19ter del D.M. 19 marzo 1996, così come modificato dal D.M. 6 giugno 2005, opera in permanenza presso ogni impianto sportivo ed è presieduto da un funzionario di polizia nominato dal Questore.

Del G.O.S. fanno parte funzionari dei Vigili del fuoco, del Servizio sanitario, della Polizia municipale nonché il delegato per la sicurezza. Il giorno in cui si disputa l’incontro, tale organismo assume la funzione di “Centro per la gestione della sicurezza della manifestazione”, ricomprendendo al suo interno anche il dirigente dei servizi di ordine pubblico incaricato dal Questore.

Tale Centro, riunito per l’intera durata dell’evento, assolve ai seguenti compiti:

- stabilisce gli orari di apertura dei cancelli, avuto riguardo ai tempi necessari per eseguire pre-filtraggi e filtraggi;
- fissa le frequenze dei controlli mediante metal detector;
- coordina gli interventi per la gestione della sicurezza;
- gestisce le eventuali emergenze.

In prospettiva, in ogni impianto dovrà essere previsto un “dispositivo standard”, composto dalle forze di polizia territoriali, da un adeguato numero di steward ed altre professionalità tecniche, che permetterà di garantire il mantenimento delle condizioni di funzionalità dell’impianto sia per gli aspetti di “safety” che di “security”.

In tale contesto, ciascun componente opererà in maniera integrata e nel rispetto dei propri vincoli gerarchici, fermo restando i profili di responsabilità per l’ordine e la sicurezza pubblica che il quadro normativo vigente affida ai funzionari di pubblica sicurezza individuati dal questore con propria ordinanza.

In altre parole, si configura un modello di gestione della sicurezza dell’evento sportivo che vede la funzione pubblica, svolta dalle Forze di polizia, integrata dall’opera di incaricati di un pubblico servizio.

<sup>124</sup>Requisiti fisici.

All'articolo 3 del D.M. sopra richiamato, sono stabiliti i requisiti, le modalità di selezione e la formazione del personale incaricato dei servizi di controllo dei titoli di accesso agli impianti sportivi, nonché di instradamento degli spettatori e di verifica del rispetto del regolamento d'uso degli impianti medesimi. Il medesimo decreto stabilisce le modalità di collaborazione con le Forze dell'ordine.

Le società sportive e incaricate dei servizi comunicano i nominativi del personale da impiegare nei predetti servizi al Prefetto della provincia che, se constata la mancanza dei requisiti previsti dall'articolo 11<sup>125</sup> del Testo

- 
- Per delegato per la sicurezza, “Responsabile di funzione” e “Coordinatore”:
    - età compresa tra i 21 ed i 55 anni con precedenti esperienze di almeno 5 anni in analoghi settori
  - per “Capo unità” e “Steward”; età ricompresa tra i 18 ed i 55 anni:
  - Per tutti, attestati da certificazione medica delle autorità sanitarie pubbliche :
    - buona salute fisica e mentale;
    - assenza di daltonismo;
    - assenza di uso e di alcool e stupefacenti;
    - capacità di espressione visiva, di udito e di olfatto;
    - assenza di elementi psicopatologici, anche pregressi;
    - prestanza fisica adeguata alle mansioni da svolgere

**Requisiti culturali minimi:**

- per delegato per la sicurezza, “Responsabile di funzione” e “Coordinatore”:
  - diploma di scuola media superiore e conoscenza di almeno una lingua straniera, preferibilmente l'inglese,
- per “Capo unità” e “Steward”:
  - diploma di scuola media, la conoscenza di almeno una lingua straniera - obbligatoria nel caso di competizioni internazionali per almeno il 15% dei casi - è considerata titolo preferenziale.

**Requisiti psicoattitudinali mediante test :**

- capacità di concentrazione, di autocontrollo e di contatto con il pubblico da accertarsi;
- attitudine ad esercitare i compiti previsti ed in particolare ad individuare possibili pericoli per la sicurezza anche nel comportamento delle persone presenti nell'area dell'impianto sportivo.

<sup>125</sup>R.D. n. 773/31, art. 11 “*Salve le condizioni particolari stabilite dalla legge nei singoli casi, le autorizzazioni di polizia debbono essere negate:*

*1) a chi ha riportato una condanna a pena restrittiva della libertà personale superiore a tre anni per delitto non colposo e non ha ottenuto la riabilitazione;*

*2) a chi è sottoposto all'ammonizione o a misura di sicurezza personale o è stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza.*

*Le autorizzazioni di polizia possono essere negate a chi ha riportato condanna per delitti contro la personalità dello Stato o contro l'ordine pubblico, ovvero per delitti contro le persone commessi con violenza, o per furto, rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione, o per violenza o resistenza all'autorità, e a chi non può provare la sua buona condotta. Le autorizzazioni devono essere revocate quando nella persona autorizzata vengono a mancare, in tutto o in parte, le condizioni alle quali sono subordinate, e possono essere revocate quando sopraggiungono o vengono a risultare circostanze che avrebbero imposto o consentito il diniego della autorizzazione.”*

Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (T.U.L.P.S.), di cui al Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, per taluni soggetti, ne dispone il divieto di impiego comunicandolo alla società.

Si elencano i requisiti giuridici:

- sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 11 del Testo unico di pubblica sicurezza approvato con Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, e relativo regolamento di attuazione;
- non aver riportato una condanna a pena restrittiva della libertà personale superiore a tre anni per delitto non colposo e non ha ottenuto la riabilitazione;
- Non essere sottoposto all'ammonizione o a misura di sicurezza personale o è stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza;
- Non aver riportato condanna per delitti contro la personalità dello Stato o contro l'ordine pubblico, ovvero per delitti contro le persone commessi con violenza, o per furto, rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione, o per violenza o resistenza all'autorità, e a chi non può provare la sua buona condotta;
- non essere sottoposti, o essere stati sottoposti, a provvedimento del divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono competizioni sportive di cui all'articolo 6 della legge 23 dicembre 1996, n. 401, e successive modifiche;
- non essere sottoposti a misure di prevenzione di cui all'articolo 7-ter della legge 13 dicembre 1989, n. 401 e successive modifiche;
- non essere, negli ultimi 5 anni, denunciati o

condannati, anche con sentenza non definitiva per reati per i quali è prevista l'applicazione del D.A.SPO<sup>126</sup>.

Nei confronti delle società sportive che abbiano incaricato dei compiti di cui sopra persone prive dei requisiti previsti, è irrogata, dal Prefetto della provincia in cui le medesime società hanno la sede legale o operativa, la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 20.000 a 100.000 euro.

#### **Paragrafo I.II. Formazione del personale: compiti della società responsabile dei servizi**

Il personale selezionato è avviato alla frequenza di corsi di formazione e di addestramento finalizzati all'acquisizione delle seguenti capacità professionali:

- assumere le responsabilità loro affidate;
- conoscere le tecniche per individuare persone sospette dall'atteggiamento e dai modi di comportamento all'accettazione e ai controlli di sicurezza;
- conoscere le tecniche di lettura dei sistemi di controllo di sicurezza (metal detector, lettura ottica del titolo di accesso, tornelli);
- conoscere le tecniche di verifica dei titoli di accesso all'impianto mediante sistemi di lettura ottica o oblitterazione;

---

<sup>126</sup> Provvedimento di natura amministrativa, che impone il divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive (o, comunque, nei luoghi limitrofi o, in qualche modo, interessati) a soggetti che hanno commessi determinati illeciti in precedenti manifestazioni. E' disciplinato dall'articolo 6 della legge n. 401/89 e ha funzione special preventiva. Essendo un provvedimento di natura amministrativa, diretto ad evitare la commissione di reati da parte di un soggetto considerato socialmente pericoloso, la cui applicazione prescinde dalla concreta commissione di un reato. L'adozione del D.A.SPO richiede, infatti, la semplice esistenza di un indizio a carico del soggetto stesso. La misura *de qua*, pertanto, fa parte di viene classificata come "*ante delictum*", differenziandosi dalla pena e dalla misura di sicurezza. Il legislatore, sempre all'articolo 6, prevede due fattispecie: 1) il D.A.SPO *sic et simpliciter* che necessita solo della firma del Questore; 2) il D.A.SPO che prevede anche l'obbligo di firma per il destinatario presso gli uffici di polizia durante lo svolgimento delle manifestazioni. In tal caso, incidendo sulla libertà personale, il provvedimento deve essere trasmesso al P.M. entro 48 ore per la convalida da parte dell'A.G.

- conoscere le tecniche di sommario controllo delle persone e dei contenitori al seguito;
- conoscere le tecniche di verifica delle apparecchiature elettriche, elettroniche e funzionanti a pile;
- conoscere le tecniche di intervista ai portatori del titolo di accesso all'impianto.

L'organizzazione dei corsi di formazione è affidata a strutture formative, anche delle stesse società calcistiche.

### **Paragrafo I.III: Campo di applicazione**

La società che utilizza l'impianto e vi organizza l'evento sportivo è giuridicamente responsabile in ordine a:

- la conformità strutturale dell'impianto alle regole tecniche dettate sia per gli aspetti di incolumità pubblica sia per quelli afferenti all'ordine ed alla sicurezza pubblica
- il mantenimento delle condizioni di sicurezza dell'impianto sportivo ed alla gestione dell'impianto medesimo in fase di esercizio, sia per i profili di "safety", sia per i profili di "security".

Sono soggetti alle disposizioni del D.M. i complessi e gli impianti sportivi con capienza superiore a 7.500 posti, nei quali si svolgono partite ufficiali delle squadre di calcio professionistiche.

Le società organizzatrici assicurano la direzione ed il controllo degli steward da parte del responsabile per il mantenimento della sicurezza degli impianti sportivi, a norma degli articoli 19 e seguenti del decreto del Ministro dell'interno del 18 marzo 1996, come successivamente modificato ed integrato, di seguito denominato "delegato per la sicurezza"<sup>127</sup>.

---

<sup>127</sup>V.d. nota 34. La direzione e il controllo dell'attività di *stewarding* è affidata, secondo quanto previsto dall'art. 2 del decreto ministeriale 8 agosto 2007, al Delegato per la sicurezza, cui sono



## Paragrafo I.IV: Compiti e responsabilità degli steward

Gli steward sono alle dipendenze del Delegato della sicurezza e dei suoi coordinatori. Gli stessi sono tenuti ad agire in linea con le disposizioni che

---

demandate anche le funzioni di cui all'articolo 19 e seguenti del decreto ministeriale 18 marzo 1996 nonché quanto previsto dall'art. 2 e dall'art. 5 del decreto

ministeriale 8 agosto 2007. Il delegato svolge, dunque, un ruolo focale delle attività di gestione della manifestazione calcistica. Lo stesso avrà cura in particolare di:

a predisporre, almeno tre giorni prima della gara e comunque in tempo utile per la riunione del GOS, una scheda propedeutica alla definizione del piano operativo (POS) da condividere preventivamente con i componenti del GOS che - dal punto di vista del Delegato - introduca lo scenario atteso per la partita, rappresentando cioè:

- le modalità di vendita dei biglietti (e le tipologie di biglietti/tessere usate);
- le informazioni sugli spettatori attesi;
- le eventuali misure organizzative individuate in sede di Osservatorio o CASMS per la partecipazione alla trasferta della tifoseria ospite;
- le postazioni individuate per l'impiego degli steward ed i dettagli della/e società da cui attingerà il personale;
- eventi contemporanei in programma nei pressi dell'impianto, di conoscenza del Delegato, che potrebbero influire sulla gara;
- criticità intervenute sull'impianto sportivo, di conoscenza del delegato;
- eventuale rivalità sportiva tra le tifoserie coinvolte e valore sportivo dell'evento;
- eventuali eventi promozionali che potrebbero condizionare la gara o che potrebbero prevedere la presenza, in zone solitamente interdette al pubblico, di persone interessate dall'evento pubblicitario;
- eventuali eventi a promozione del fair play ovvero attività extra sportive contemporanee alla gara;

• ogni altra criticità e/o situazione considerata di interesse per l'evento e la sua gestione;

b.mantenere un costante scambio informativo con il Delegato alla sicurezza della società ospitata al fine di veicolare le informazioni relative a: numero di tifosi attesi, loro esatta collocazione nello stadio, conoscenza del Regolamento d'uso dell'impianto;

c.consegnare al Coordinatore del G.O.S. (almeno 3 giorni prima della gara) il Piano operativo degli steward anche per le eventuali esigenze della Procura Federale;

d.tenere opportuna nota degli eventuali casi di criticità registrati nelle partite precedenti;

e.partecipare alla riunione con l'arbitro, il Dirigente del servizio di ordine pubblico, i rappresentanti della Lega, della Procura Federale e delle due società sportive, che si tiene di norma un'ora prima dell'incontro;

f.predisporre la versione aggiornata del manuale tascabile degli steward, contenente le indicazioni previste dall'allegato D del decreto ministeriale 8 agosto 20079;

g.consegnare a ciascun capo unità, coordinatore e responsabile di funzione, un documento (*staff briefing document*) contenente almeno le seguenti informazioni:

- nome, cognome e numero di telefono del Delegato alla sicurezza dell'incontro (e del suo vice, se presente<sup>10</sup>), dei responsabili di funzione, del coordinatore di settore ed eventualmente degli altri capi unità;
- la tipologia di rischio dell'incontro, il numero di tifosi attesi (suddivisi per locali e ospiti) e la collocazione degli ospiti;
- le eventuali situazioni riguardanti la sicurezza dell'evento registrate in fase di allestimento dell'impianto o ispezione dello stadio (eventi promozionali, zone chiuse/interdette, autorità presenti, etc.);
- ogni notizia ritenuta utile per lo svolgimento del servizio.

Considerata la peculiarità della funzione del delegato è auspicabile che lo stesso non ricopra altri compiti in occasione della gara, al fine di dedicarsi essenzialmente alle attività richieste e previste dalla normativa sulla sicurezza.

vengono impartite dal responsabile della sicurezza, direttamente e/o tramite i coordinatori della sicurezza, e dalle autorità pubbliche di controllo.

In particolare, i compiti affidati agli steward potranno essere variati in relazione al variare della configurazione dell'impianto ed in base alla natura ed alla importanza della manifestazione.

Il numero minimo degli addetti alla pubblica incolumità impiegati in occasione dello svolgimento di ciascuna manifestazione sportiva non potrà essere inferiore comunque ad 1 ogni 250 spettatori e quello dei coordinatori non inferiore a 1 ogni 20 addetti.

Gli steward, durante lo svolgimento delle loro mansioni, indossano una casacca, con le caratteristiche di cui all'allegato D del D.M. 8 agosto 2007 di colore giallo fluorescente, ovvero arancione fluorescente, in relazione alle circostanze di impiego, contenente la scritta "Steward" ed un numero progressivo associato al nominativo dell'operatore. E' consentito applicare sulla tasca per supporto radio della casacca uno o più asterischi, in colore contrastante, che individuano i compiti di "capo unità", di "coordinatore" e di "responsabile di funzione".

Il conferimento dei compiti di "responsabile di funzione" e di "coordinatore" è subordinato al preventivo assenso del Questore.

#### **Paragrafo I.V: Attività di bonifica dell'impianto**

Prima dell'apertura al pubblico dell'impianto gli *stewards* provvederanno, con le modalità approvate dal G.O.S., all'ispezione preventiva dell'intero impianto sportivo finalizzata a:

- verificare la stabilità e l'ancoraggio delle strutture mobili;
- garantire la rimozione di eventuali oggetti illeciti o proibiti, nonché materiale che possa essere impropriamente utilizzato mettendo così a rischio l'incolumità delle cose o delle persone.
- adottare ogni iniziativa utile ad evitare che sia creato ostacolo od

intralcio all'accessibilità delle vie di fuga;

- verificare la perfetta funzionalità degli impianti antincendio, delle uscite di sicurezza e del sistema di videosorveglianza e presidiare in materia continuativa l'impianto, al termine delle operazioni di bonifica.

## **Paragrafo II: Attività degli steward: attività di prefiltraggio**

All'atto dell'accesso presso i varchi situati lungo il perimetro dell'area riservata dell'impianto (area di prefiltraggio) gli *steward* provvederanno a:

- presidiare i varchi di accesso all'area riservata dell'impianto;
- verificare il possesso di regolare titolo di accesso da parte degli spettatori;
- accertare la conformità dell'intestazione del titolo di accesso allo stadio alla persona fisica che lo possiede, richiedendo l'esibizione di un valido documento di identità e negando l'ingresso in caso di difformità ovvero nell'ipotesi in cui la medesima persona sia sprovvista del suddetto documento d'identità;
- verificare, nelle ipotesi di rilascio di biglietti gratuiti a minori di anni quattordici, l'accompagnamento da parte di un genitore o di un parente fino al quarto grado.

All'atto dell'accesso presso i varchi situati lungo il perimetro dell'area riservata dell'impianto gli steward provvedono a controllare il rispetto del "Regolamento d'uso" dell'impianto attraverso:

- la limitazione di oggetti, strumenti e materiali illeciti, proibiti, atti ad offendere o comunque pericolosi per la pubblica incolumità che il titolare del titolo di accesso

volesse portare evidentemente al seguito;

- la verifica, presso l'apposito varco dedicato, delle bandiere, degli striscioni e di qualsiasi altro materiale coreografico negandone l'introduzione se illecite o comunque non consentiti;
- l'accoglienza e l'indirizzamento degli spettatori verso il varco di ingresso attrezzato all'area di massima sicurezza da cui il titolare del biglietto deve accedere allo stadio.

All'atto dell'accesso ai preselettori di incanalamento antistanti i varchi attrezzati situati lungo il perimetro dell'area di massima sicurezza gli steward provvedono a:

- controllare il rispetto del "Regolamento d'uso" finalizzato ad evitare l'introduzione di oggetti o sostanze illecite, proibite o comunque pericolosi per la pubblica incolumità;
- effettuare il sommario controllo visivo delle persone o delle borse od oggetti portati, procedendo al controllo degli stessi con *metal detector* portatili per una aliquota di spettatori non inferiore al 40% dei biglietti venduti;
- regolamentare i flussi e provvedere all'instradamento degli spettatori verso i tornelli di accesso da cui il titolare del biglietto deve accedere allo stadio, ovvero degli spettatori diversamente abili verso gli appositi varchi.

## **Paragrafo II.I: Attività di filtraggio**

All'atto dell'accesso ai tornelli elettronici e dei varchi per gli spettatori diversamente abili situati lungo il perimetro dell'area di massima sicurezza,

gli steward assicurano:

- il presidio dei varchi di accesso all'area di massima sicurezza dell'impianto;

l'eventuale assistenza alla verifica elettronica del titolo di accesso;

- l'instradamento al settore dello stadio presso il quale è ubicato il posto a sedere assegnato al titolare del biglietto.

## **Paragrafo II.II: Attività all'interno dell'impianto sportivo**

In prossimità dell'accesso agli spalti, gli steward provvedono ad instradare il titolare del titolo di accesso verso il posto a sedere a lui assegnato.

Durante tutta la durata di permanenza del pubblico all'interno dell'impianto sportivo, gli steward assicurano il controllo del rispetto del "Regolamento d'uso" dell'impianto, attraverso:

- la vigilanza dei luoghi e lungo il perimetro delle aree di sicurezza dell'impianto sportivo finalizzata ad evitare indebiti accessi nell'impianto medesimo attraverso scavalco delle recinzioni e dei separatori;
- i servizi di osservazione e vigilanza degli spettatori in tutte le aree ed i servizi interessate dalla loro presenza finalizzati anche a prevenire e rilevare comportamenti illeciti o comunque pericolosi per la pubblica incolumità ed individuare situazioni che potrebbero creare turbative all'ordine ed alla sicurezza pubblica per l'immediata segnalazione alle Forze dell'ordine;
- la vigilanza ed il controllo degli accessi, delle aree e delle zone interdette al pubblico;
- la custodia degli oggetti e/o di materiali lasciati, ove previsto, in consegna all'atto dell'ingresso da parte

- degli utenti dell'impianto sportivo;
- la eventuale perimetrazione del terreno di gioco;
  - l'eventuale separazione, all'interno di un settore, di gruppi di spettatori, attraverso la creazione di zone temporanee sottoposte a divieto di stazionamento e movimento;
  - La vigilanza ed il controllo degli accessi, dei percorsi, delle aree e dei locali riservati a persone diverse dagli spettatori della competizione sportiva;
  - l'indirizzamento e l'assistenza a persone diverse dagli spettatori della competizione sportiva nelle aree e nei locali loro riservati;
  - concorso attivo nelle procedure inerenti alla pubblica incolumità ed alle emergenze, nonché i servizi connessi;
  - ogni altro controllo o attività disposti dalle autorità di pubblica sicurezza per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego operativo di appartenenti alle Forze di polizia;
  - concorso attivo negli altri servizi previsti dal *“Piano finalizzato al mantenimento delle condizioni di sicurezza, al rispetto dei divieti, delle limitazioni e delle condizioni di esercizio ed a garantire la sicurezza delle persone in caso di emergenza”*;
  - assistenza alle persone diversamente abili.

#### **Paragrafo II.III: Attività in caso di violazione del regolamento d'uso**

In caso di trasgressione alle norme di accesso e di permanenza all'interno dell'impianto sportivo o al regolamento d'uso dello stesso, gli steward, richiamato il trasgressore all'osservanza dell'obbligo o del divieto, negano

l'accesso ovvero invitano il contravventore a lasciare l'impianto.

In caso di inottemperanza al legittimo diniego di accesso o all'allontanamento ovvero in caso di altre violazioni della normativa vigente o del regolamento d'uso che prevedano l'applicazione della sola sanzione amministrativa pecuniaria, lo steward, richiamato il trasgressore all'osservanza dell'obbligo o del divieto accerta l'identità di questi attraverso la richiesta di esibizione del titolo d'accesso e di un valido documento d'identità.

Curano la successiva segnalazione delle infrazioni ai pubblici ufficiali ed agenti competenti a norma dell'art. 13 della legge 24 novembre 1981, nr. 689, comma 1 e 2<sup>128</sup>.

Segnalano al personale delle Forze di Polizia in servizio presso l'impianto sportivo, per i maggiori accertamenti, coloro che, maggiori degli anni 15, a richiesta del personale incaricato si dichiarassero sprovvisti di un valido documento d'identità.

### **Paragrafo III: Profilo giuridico e responsabilità degli steward, protagonisti della cosiddetta "polizia sussidiaria"**

Sia le mansioni connesse al mantenimento della sicurezza dell'impianto (incolumità pubblica – *safety*) sia quelle connesse alla gestione dell'impianto sportivo ed all'organizzazione dell'evento (controllo accessi e rispetto del regolamento d'uso – *security*) sono sovrapponibili alla pubblica funzione assolta in occasione dell'evento sportivo dagli organi istituzionali responsabili delle attività di soccorso pubblico e di ordine e sicurezza

---

<sup>128</sup> Legge n. 689/81, articolo 13: "Atti di accertamento

*Gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono, per l'accertamento delle violazioni di rispettiva competenza assumere informazioni e procedere a ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ad ogni altra operazione tecnica.*

*Possono altresì procedere al sequestro cautelare delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa, nei modi e con i limiti con cui il codice di procedura penale consente il sequestro alla polizia giudiziaria."*

pubblica, che le esplicano attraverso soggetti, pubblici ufficiali, titolari delle correlate potestà pubbliche<sup>129</sup>.

Conseguentemente è evidente la volontà del Legislatore di attribuire agli addetti privati alla sicurezza dignità e tutele simili a quelle da tempo conferite alle forze dell'ordine pubblico, pur non prevedendo la possibilità per gli steward di avvalersi dell'uso delle armi o di altri oggetti atti ad offendere, né attribuendo il potere di esercitare pubbliche funzioni, riservate agli organi di polizia di Stato.

Le attività degli steward sono svolte sotto la direzione ed il controllo del Delegato alla sicurezza, a norma degli articoli 19 e seguenti del decreto del Ministro dell'interno del 18 marzo 1996, come successivamente modificato ed integrato, e comunque sotto la vigilanza di personale di polizia dovrà essere tempestivamente informato di qualsiasi problema che potrebbe avere conseguenze sull'ordine e la sicurezza pubblica.

Il livello delle responsabilità è conseguenza del ruolo e delle mansioni a ciascuno attribuite, secondo la definizione degli organigrammi e la successiva approvazione in seno al G.O.S. quale organo di supporto del Questore, Autorità di Pubblica Sicurezza.

### **Paragrafo III.I: Profili e tutela giuridici degli steward**

Ai fini della legge penale, gli steward sono equiparati agli incaricati di pubblico servizio. L'articolo 6 quater della legge n. 401/89, infatti, dispone che :*”Chiunque commette uno dei fatti previsti dagli articoli 336 e 337 del codice penale (“Resistenza, violenza o minaccia a un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio”) nei confronti dei soggetti incaricati del controllo dei titoli di accesso e dell'instradamento degli spettatori e di quelli incaricati di assicurare il rispetto del regolamento d'uso dell'impianto dove si svolgono manifestazioni sportive, purchè*

---

<sup>129</sup> Al riguardo, v.d., *ex plurimis*, sent. Cass.,sez. VI., 30/6/2014 n. 28141; Sent. Cass.,sez. III, 12/11/2015, n.45261



*riconoscibili e in relazione alle mansioni svolte, è punito con le stesse pene previste dai medesimi articoli.”*

Il legislatore, all’articolo 358 del codice fornisce la definizione di “incaricato di pubblico servizio”. Dispone, infatti, che *“Agli effetti della legge penale, sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio”*.

*Per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata, dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale.”*

In dottrina si è posto il quesito se la parificazione all’incaricato di pubblico servizio sia da interpretarsi solo in senso “passivo”, ovvero esclusivamente ai fini della tutela penale, oppure se il legislatore abbia inteso effettivamente l’attività dello steward come incaricato di pubblico servizio.

Dal tenore della norma, si evidenzia che il legislatore abbia aderito ad una concezione “oggettiva”, “funzionale”, di incaricato di pubblico servizio (allo stesso modo della nozione di “pubblico ufficiale”, così come descritto all’articolo 357 c.p.), conferendo rilievo all’attività in concreto svolta dall’agente, indipendentemente dall’esistenza di un rapporto organico o di servizio con la P.A.<sup>130</sup>, dalla temporaneità o dalla stabilità del rapporto o dalla onerosità o gratuità del servizio<sup>131</sup>. Il legislatore, con l’intento di

---

<sup>130</sup> Sul punto, v.d. Sent. Cass., sez. VI, 12/05/2011, n. 27981 : *“...il servizio pubblico ha natura funzionale ed oggettiva, nel senso che è tale quello che realizza direttamente finalità pubbliche. Nell'ambito delle attività pubblicistiche, la qualifica di incaricato di pubblico servizio spetta soltanto a coloro che svolgono compiti di rango intermedio tra le pubbliche funzioni e le mansioni di ordine o materiali”*

<sup>131</sup> Sulla distinzione tra “pubblico ufficiale” e “incaricato di pubblico servizio”, cfr. ex multis, F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale, parte speciale II*, Giuffrè, 1986, pag. 758 e ss. L’autore, al riguardo, sosteneva :*“La legge non risponde in alcun modo a tale interrogativo e nella Relazione ministeriale sul Progetto si afferma che ciò è stato fatto meditatamente, perché i concetti di pubblica funzione e di pubblico servizio non possono essere diversi da quelli forniti dalla dottrina giurisprudenziale, e, sulle nozioni correlative di pubblico ufficiale e incaricato di pubblico servizio. Tale presupposto, peraltro, non risponde in alcun modo alla realtà, perché basta un esame, anche sommario e superficiale, della dottrina giurisprudenziale per constatare che sull’argomento regnava e regna tuttora la maggiore discordia e che, fra le molte e diverse opinioni professate, non ve ne è neppure una che possa considerarsi prevalente. Le principali soluzioni proposte per distinguere la pubblica funzione dal servizio pubblico si fondano su tre fondamentali diversi ordini di idee.*

restringere l'ambito applicativo della norma in esame, ha introdotto un parametro negativo. Pur prevedendo, infatti, che l'incaricato di pubblico servizio sia sprovvisto di poteri deliberativi, certificativi e autoritativi, distinguendosi così dal pubblico ufficiale, richiede che l'agente non si limiti a svolgere semplici mansioni d'ordine o prestazioni materiali (come ad es.

---

*Secondo alcuni scrittori, caratteristica della pubblica funzione è la rappresentanza dell'ente pubblico, e più precisamente il potere di formare o concorrere a formare la volontà dell'ente medesimo e di rappresentarlo nell'esecuzione di tale volontà. Pubblico servizio sarebbe quella mansione di carattere pubblico che non presenta il detto carattere, a meno che non rientri nello schema del servizio di pubblica necessità.*

*Il criterio di per sé non può ritenersi sufficiente, perché non comprende tutte le persone alle quali non può non riconoscersi la qualità di pubblico ufficiale, come, tanto per fare qualche esempio, i testimoni, i periti, gli interpreti giudiziari, e specialmente i notai.*

*Altri scrittori si fondano sulla nota distinzione fra attività giuridica e attività sociale della pubblica Amministrazione, la prima delle quali sarebbe diretta al conseguimento dei fini essenziali dello Stato, mentre la seconda tenderebbe a fini soltanto utili per la collettività. In particolare al miglioramento fisico, economico e intellettuale dei consociati. Secondo questa teoria è pubblica funzione l'attività diretta alla realizzazione dei fini della prima specie e pubblico servizio quella diretta ai fini della seconda.*

*A prescindere dalle gravi obiezioni che sono state mosse alla distinzione tra fini essenziali e fini non essenziali dello Stato, il criterio in parola non può servire di base per differenziare il pubblico ufficiale dall'incaricato di pubblico servizio, perché, mentre non è possibile negare la prima qualifica a tutti coloro che si muovono nell'ambito della c.d. attività sociale della pubblica Amministrazione (ad es. al Direttore generale di un istituto di pubblica assistenza), non sembra possibile attribuirle agli impiegati d'ordine degli uffici che provvedono a bisogni fondamentali dello Stato, come la difesa militare, il mantenimento dell'ordine pubblico, l'Amministrazione della Giustizia, ecc.*

*Un terzo indirizzo dottrinario ritiene che la pubblica funzione implica una volontà d'imperio o di comando, la quale per alcuni scrittori si concreta nell'esercizio di un diritto di supremazia, vale a dire di un diritto che costituisce la manifestazione di un potere giuridicamente superiore a quello dei cittadini. Il pubblico servizio corrisponderebbe all'esplicazione di un'attività pubblica che è priva della caratteristica indicata.*

*E' stato giustamente obiettato che la volontà d'imperio, includendo l'idea di un'attività erga subditos, difficilmente può ravvisarsi in coloro che esercitano un'attività all'interno della pubblica Amministrazione (funzionari di concetto) e che in ogni modo manca nelle persone che esercitano un potere di pubblica certificazione, quali i cancellieri giudiziari, i preposti agli uffici comunali di anagrafe, i notai gli agenti di cambio, ecc.*

*L'insufficienza dei criteri esposti ha indotto parecchi autori a cercare la soluzione del problema combinando in vario modo i criteri medesimi, ai quali ne sono stati aggiunti altri, come la distinzione tra atti discrezionali e non discrezionali, fra prestazioni intellettuali e prestazioni materiali. Ne sono risultate parecchie teorie composite, sulle quali non è il caso di indugiarsi, perché nessuna ha trovato consensi di una certa entità."*

L'autore dopo aver criticato gli orientamenti esposti, offriva una soluzione che, in gran parte è stata accolta dal legislatore nel 1990, con la legge n. 86 del 26 aprile che agli articoli 17 e 18 ha novellato, rispettivamente, gli articoli 357 e 358 del codice penale. Infatti, sosteneva che la qualità di pubblico ufficiale doveva essere attribuita, oltre a coloro che esercitano una funzione direttiva, ai "funzionari di concetto" (segretari amministrativi, ingegneri, ragionieri, ecc.) e agli "impiegati d'ordine" (archivisti, dattilografi, schedaristi, ecc.) che stanno direttamente a contatto con il pubblico (v.d il novellato articolo 357, com. 2, nella parte in cui dispone che è pubblica la funzione amministrativa "caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione") e a coloro che sono muniti di poteri certificativi e autorizzativi (v.d. sempre il novellato articolo 357, com. 2, nella parte in cui dispone che è pubblica funzione amministrativa caratterizzata "dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi e certificativi")

l'attività dei collaboratori scolastici, di custodi, di autisti, et c.).

Occorre, pertanto, che il soggetto possenga un minimo di potere decisionale autonomo, corrispondente allo svolgimento di una mansione di concetto, cioè di una mansione, in senso lato intellettuale e non meramente esecutiva.

Prendendo spunto da queste premesse si può ritenere che lo steward sia incaricato di pubblico servizio non solo ai fini della tutela penale, ma per l'attività in concreto svolta, giacché non si limita ad evitare intemperanze da parte degli spettatori all'evento sportivo, ma svolge anche un'attività propedeutica ai fini sia della "*safety*", sia della "*security*". Come abbiamo sopra esaminato, partecipa alla bonifica dell'impianto, verifica se l'identità del possessore del biglietto sia corrispondente a quella scritta sul titolo d'accesso, in caso violazione del regolamento d'uso dello stadio può richiedere un valido documento d'identità al trasgressore ai fini dell'identificazione, esegue il *pat down*. Forse lo svolgimento di questa attività, essendo quella più invasiva nei confronti delle persone che assistono alla manifestazione sportiva, è quella che maggiormente qualifica l'agente come incaricato di pubblico servizio. Al fine di garantire l'incolumità degli spettatori, in analogia a quanto avviene a livello internazionale, gli steward svolgono attività di controllo sulla persona. Tale attività potrà essere svolta effettuando il "sommario controllo" delle borse, degli oggetti portati al seguito e delle stesse persone, procedendo alla verifica attraverso la tecnica del *pat-down*, ex art. 1, comma 3, lettera a) del D.M. 28 luglio 2011, anche con l'uso di metal detector portatili. Le attività di filtraggio ed in particolare il *pat down*, devono essere svolte sotto la vigilanza del personale delle FF.OO. che deve essere presente sul posto.

Il *pat-down*, che, secondo il D.M. sopra citato, dovrà essere svolto con un atteggiamento "amichevole", evitando comportamenti inquisitori non compatibili con il contesto festoso delle manifestazioni sportive, in analogia a quanto avviene in ambito aeroportuale, include: la richiesta di esibizione di oggetti custoditi nelle tasche ed all'interno dei capi di abbigliamento; l'invito ad allargare le braccia e le gambe, al fine di consentire un adeguato

controllo; l'avvertimento che, in caso di rifiuto, sarà richiesto l'intervento di un operatore di Polizia e che il rifiuto di sottoporsi al controllo costituisce violazione del regolamento d'uso dell'impianto, con conseguente sanzione amministrativa ed espulsione dallo stadio; il sommario palpeggiamento delle parti ove potrebbero essere occultati oggetti pericolosi, nel rispetto della dignità della persona (a tal fine i controlli andranno effettuati da persone dello stesso sesso dello spettatore).

La qualifica di incaricato di pubblico servizio per lo steward, secondo taluni autori<sup>132</sup>, è dimostrata, per di più, dal confronto della loro opera rispetto a quella, ad esempio, svolta da personale, deputato da soggetti privati che organizzano eventi o spettacoli, ai servizi di controllo, diverso dalle Guardie Private Giurate e sprovvisto di armi e di oggetti di coazione fisica. Gli autori di tale servizio non assumono la funzione di incaricati di pubblico servizio, poiché hanno come limite della loro attività la tutela patrimoniale privata mobiliare e immobiliare. Lo steward, invece, svolge attività finalizzata alla pubblica sicurezza e alla pubblica incolumità.

Essendo incaricati di pubblico servizio, sono, da un lato, come abbiamo visto, tutelati dalla legge penale, ma tale qualifica, dall'altro, comporta che essi possono essere autori di reati propri quali: peculato (articolo 314 c.p.); peculato mediante profitto dell'errore altrui (articolo 316 c.p.); concussione (articolo 317 c.p.); abuso d'ufficio (articolo 323 c.p.); rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio (articolo 326, com. 1, c.p.); utilizzazione di segreti d'ufficio (articolo 326, com. 2, c.p.); et c.

#### **Paragrafo IV: Gli osservatori volontari, le c.d. "ronde"**

La legge 15 luglio 2009, n. 94 (c.d. "pacchetto sicurezza"), all'articolo 40, prevede la possibilità per i Sindaci di avvalersi, previa intesa con il Prefetto, al fine di garantire la sicurezza urbana, di associazioni di liberi cittadini,

---

<sup>132</sup> Cfr. S. LICCIARDIELLO, *Le autorizzazioni di polizia*, Giuffrè, 2013, pag. 213 e ss.

privi di armi, con il compito di segnalare alle Forze di Polizia eventi che minano o che possono minare la sicurezza urbana<sup>133</sup>.

Sono sorte aspre polemiche, soprattutto per motivi politici<sup>134</sup>, sia circa la legittimità di tale previsione normativa, sia circa l'effettività utilità.

In merito alla presunta illegittimità gli oppositori più critici lamentano l'avvilimento delle Forze dell'Ordine e il pericolo di disordini che potrebbe derivare.

Si è replicato<sup>135</sup> a tali critiche che l'art. 18 della Costituzione sancisce la libertà di associazione "*per fini che non siano vietati ai singoli dalla legge penale*". Ciò significa che quello che non è vietato dalla legge penale fare individualmente, deve ritenersi - per ciò stesso - consentito di essere fatto liberamente ("senza autorizzazione") da più persone, in forma associata. Da tale punto di vista, non pare allora possibile rinvenire alcun divieto di costituire associazioni che abbiano come scopo quello della vigilanza del territorio.

Se si guarda all'ordinamento penale, si rinvencono, anzi, disposizioni che consentono ai singoli la legittima difesa (art. 52 c.p.), concedendo, altresì, in taluni casi, ai privati la facoltà di arresto di coloro che vengano colti nella flagranza di reati particolarmente gravi (art. 383 c.p.p.). Poiché la legge penale non vieta ai singoli di vigilare (e di svolgere, sostanzialmente con la propria semplice presenza una funzione deterrente nei confronti della delinquenza), tanto deve parimenti ritenersi consentito di fare ai cittadini riuniti in libere associazioni, salva solo la necessità che tale attività resti confinata entro i limiti determinati dal monopolio dello Stato nell'uso della forza e dalle prerogative assegnate alle forze dell'ordine in materia di polizia giudiziaria, ordine e sicurezza pubblica. A tale proposito, giova evidenziare che le predette associazioni, pur ponendosi finalità di sicurezza pubblica (in ambito locale), certamente non usurpano le funzioni in materia

---

<sup>133</sup> Per il concetto di sicurezza urbana v.d. Capitolo I, Paragrafo IV

<sup>134</sup> La proposta è sorta per volontà dell'allora Ministro dell'Interno Roberto Maroni, esponente del partito Lega Nord

<sup>135</sup> Cfr. M. LUDOVICO, *Il Sole 24 Ore – Guida al diritto* 5.8.2009

di sicurezza pubblica spettanti alle competenti autorità di polizia, in quanto, come sopra detto, esse si limitano a svolgere un'attività di mera sorveglianza, in relazione alla quale non è ravvisabile, dunque, alcun dovere né alcun potere autoritativo d'intervento (salvi i casi eccezionali di cui all'art. 383 c.p.p.).<sup>136</sup>Tale essendo la cornice costituzionale in cui si incardina questo argomento, appare agevole osservare che della legittimità delle c.d. "ronde" non vi è mai stato - né vi è - motivo di dubitare.

E ciò non solo perché la normativa in commento, in effetti, non concede nulla di più di quanto già doveva ritenersi in precedenza consentito; bensì, al contrario, perché la medesima, come in termini formulata, appare semmai sottrarre libertà e spazi di intervento ai cittadini più che allargarne il raggio di azione.

Ad una prima lettura dei commi 40, 41 e 42, dell'articolo 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94, si potrebbe ipotizzare che il legislatore abbia voluto limitare, se non addirittura vietare la formazione di gruppi di cittadini e le

---

<sup>136</sup> Si riporta il testo normativo. Legge 15 luglio 2009, n. 94 "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica", articolo 3:

*"Comma 40. I sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana.*

*Comma 41. Le associazioni sono iscritte in apposito elenco tenuto a cura del prefetto, previa verifica da parte dello stesso, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, dei requisiti necessari previsti dal decreto di cui al comma 43. Il prefetto provvede, altresì, al loro periodico monitoraggio, informando dei risultati il comitato.*

*Comma 42. Tra le associazioni iscritte nell'elenco di cui al comma 41 i sindaci si avvalgono, in via prioritaria, di quelle costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato. Le associazioni diverse da queste ultime sono iscritte negli elenchi solo se non siano destinatarie, a nessun titolo, di risorse economiche a carico della finanza pubblica.*

*Comma 43. Con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono determinati gli ambiti operativi delle disposizioni di cui ai commi 40 e 41, i requisiti per l'iscrizione nell'elenco e sono disciplinate le modalità di tenuta dei relativi elenchi.*

*Comma 44. All'istituzione e alla tenuta dell'elenco di cui al comma 41 si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato."*

Alla legge n. 94/2009 è seguito il regolamento 8 agosto 2009 del Ministero dell'Interno, contenuto in un D.M.

associazioni non iscritte negli appositi elenchi che volessero svolgere attività di controllo del territorio. Tuttavia, se si esaminano queste disposizioni con il sopra richiamato articolo 18 della Costituzione ci si avvede della infondatezza di tale tesi, anche considerando le attività di presenza e di vigilanza e di vigilanza sul territorio, sia a livello individuale, sia a livello associativo, non possono considerarsi illeciti penali.

Dunque, in proposito, possono avanzarsi le due seguenti ipotesi, tra loro alternative: 1) o la normativa in commento è incostituzionale, per contrasto con l'articolo 18 della Costituzione; 2) o tale normativa disegna unicamente un circuito preferenziale di raccordo tra l'attività dei volontari e le istituzioni, le quali sono autorizzate ad avvalersi e a concordare interventi di monitoraggio del territorio con le sole associazioni iscritte negli appositi elenchi prefettizi; tra queste, inoltre, solo quelle formate da ex appartenenti alle Forze dell'Ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato possono beneficiare di eventuali finanziamenti; ma, tutto ciò, senza, che le associazioni non iscritte negli elenchi debbano ritenersi illegittime.

Quest'ultima interpretazione è apparsa, per gran parte della dottrina, quella preferibile.

Tale soluzione ermeneutica non solo appare imposta dall'articolo 18 Cost., bensì, in qualche modo, risulta avallata dal principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'articolo 118, ultimo comma della Costituzione, secondo cui *“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”*. Né vi è ragione alcuna per escludere che tra le attività di interesse generale possa rientrare quella di vigilanza e collaborazione con le Forze dell'Ordine per la sicurezza pubblica.

Eventuali dubbi di legittimità (tuttavia non ancora sollevati al Giudice delle Leggi) potrebbe far sorgere il comma 42 dell'art. 3 della legge n. 94/2009 nella parte in cui prevede che le associazioni diverse da quelle composte da appartenenti in congedo delle Forze di Polizia, Forze Armate ed altri Corpi

dello Stato, sono iscritte negli elenchi solo se non siano destinatarie, a nessun titolo, di risorse economiche a carico della finanza pubblica. Si potrebbe, infatti, ipotizzare al riguardo una ingiustificata disparità di trattamento, ex articolo 3 della Costituzione.

Le disposizioni in tema di «controllo del territorio» (che hanno suscitato un ampio dibattito, al di là degli specifici aspetti giuridici), pongono, all'attuale stato della loro formulazione, più di una perplessità, delle quali la principale è rappresentata dall'estrema vaghezza delle disposizioni stesse. Tale vaghezza riguarda sia i compiti che queste associazioni sono chiamate a svolgere, sia la loro struttura, sia i loro requisiti e quelli dei soggetti alle stesse iscritti. In particolare, non è chiaro cosa debba intendersi per collaborazione ai sindaci al fine di segnalare «eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale». Si può affermare, *in primis*, che esiste un compito di collaborazione alla segnalazione di eventi di danno alla sicurezza urbana. In secondo luogo, (come già analizzato nel Capitolo I, paragrafo IV) occorre analizzare il concetto di “sicurezza urbana”, verificando se esso sia diverso o coincidente con quello di sicurezza pubblica - a livello locale - , e sempre ricordando che quest'ultimo concetto è ben più ampio di quello meramente connesso ai reati. Inoltre, proprio con riferimento a questi ultimi, occorre verificare se esista un dovere generale di denuncia dei reati - di qualunque tipo - compiuti nel territorio di competenza in capo al sindaco, obbligo che, allo stato, sembrerebbe non sussistere, se non con riferimento a quei reati di cui il sindaco, quale pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni, venga a conoscenza. Tale punto non è affatto secondario ed, anzi, si presenta insidioso, in quanto attiene alla qualifica da riconoscere agli appartenenti alle associazioni nello svolgimento dei loro compiti: se si tratta - come la lettera della disposizione sembra suggerire - di compiti propri del sindaco, che per il loro svolgimento si avvale della collaborazione delle associazioni, allora occorrerà ritenere - anche ai sensi dell'articolo 357 del Cp - che i componenti di dette associazioni, nello svolgimento di tali compiti, siano



pubblici ufficiali. Tuttavia, non sembra che il legislatore abbia voluto attribuire tale qualifica a questi operatori. Basandosi sulla definizione che di “pubblico ufficiale” fornisce l’articolo 357 c.p., si scorge (come si è già esaminato in questo capitolo al paragrafo III.I.) che questi non hanno il potere di manifestare all’esterno la volontà dell’Amministrazione, né sono dotati di poteri autoritativi o certificativi. Non sembra neanche che possano essere considerati incaricati di pubblico servizio (a differenza degli steward), giacché in realtà svolgono un’attività che qualunque cittadino potrebbe svolgere autonomamente: la loro attività in associazione, infatti, ha il compito di essere punto di riferimento per segnalazione di eventi di disagio sociale.

Ci si è chiesto se la collaborazione delle associazioni attiene alla fase (esecutiva) della segnalazione o alla fase (preventiva e di indagine) dell’intercettazione degli eventi e situazioni indicati o a entrambe. Attualmente, la lettera della disposizione sembra consentire l’interpretazione più ampia.

Il D.M. 08/08/2009 dispone che il sindaco, dopo aver comunicato con un’ordinanza che intende avvalersi delle ronde (articolo 3), stipula convenzioni (articolo 4) con le associazioni scelte tra quelle iscritte negli elenchi della prefettura. Con le convenzioni si definiscono zone e orari di attività. Il piano d’impiego, contenuto nella convenzione, indica anche i presupposti «oggettivi» per fare le segnalazioni, evitando, se possibile, di chiedere ausilio alle forze di polizia. Il contenuto delle convenzioni, inoltre, va «concordato con il prefetto, sentito il comitato provinciale». La legge 94/2009 non definisce tutti i caratteri di tali associazioni. Da più parti si è osservato che, occorrerebbe innanzitutto che il legislatore precisasse se esiste il limite della struttura e ambito di operatività esclusivamente locale (nel senso di limitato a un unico comune) delle associazioni. Si intende dire che occorre precisare se tali associazioni dovrebbero essere composte (o meno) da cittadini tutti residenti nel medesimo comune (quello che intende avvalersi della loro collaborazione),

o, al massimo, in comuni limitrofi, e se l'associazione non possa che operare nell'ambito di un solo comune, coincidente con quello di appartenenza (nel senso sopra precisato) dei propri iscritti. Allo stato, le disposizioni del decreto ministeriale non impongono alcuna limitazione territoriale alle associazioni, né con riferimento alla provenienza dei soggetti alle stesse iscritti, né, soprattutto, con riferimento al loro ambito (mono o pluricomunale) di operatività.

Da ultimo, dopo avere ancora una volta segnalato il deficit di criteri nella norma primaria, occorre riflettere sulla natura del decreto del Ministro dell'Interno. Il comma 6 tace sul punto, ma sembra sostenibile la natura regolamentare dell'atto (che, dunque, in quanto tale, deve essere preceduto dal parere del Consiglio di Stato e registrato alla Corte dei conti), in quanto ne appare evidente la natura normativa, dovendo esso disciplinare, in via generale e astratta, i requisiti delle associazioni e degli iscritti, l'ambito di operatività, i procedimenti amministrativi di accesso e tenuta degli elenchi.

#### **Paragrafo IV.I: La sentenza della Corte Costituzionale n. 226/2010**

Interessante è la pronuncia della Corte Costituzionale n. 226 dell'anno 2010, con cui la dichiarata la parziale illegittimità del comma 40 dell'articolo 3 della legge n. 94/2009 nella parte in cui prevedeva che i sindaci si possono avvalere della collaborazione di associazioni di volontari non armati al fine di segnalare “*situazioni di disagio sociale*”.

La Consulta, in tal modo, ha limitato l'attività di segnalazione delle c.d. “ronde” urbane, con la conseguenza che tale attività potrà svolgersi soltanto in riferimento alla sicurezza urbana, e cioè alla prevenzione e repressione dei reati, e non più in riferimento alle situazioni di disagio sociale, perché tali situazioni attengono alla materia dei servizi sociali e quindi a una materia che rientra nella competenza residuale delle Regioni.

La questione di legittimità costituzionale ha tratto origine da un ricorso per conflitto di attribuzioni di poteri promosso da alcune Regioni a statuto

ordinario (Toscana, Emilia Romagna ed Umbria), che nel 2009 hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, commi 41, 42 e 43, per violazione dell'articolo 117, comma secondo, lett. h), della Costituzione, e quarto e sesto, nonché dell'articolo 118 e del principio di leale collaborazione.

Le Regioni ricorrenti assumevano che per quanto riguarda le norme costituzionali, l'articolo 117, secondo comma, lettera h), stabilisce che «Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale nelle»; l'articolo 118, nel terzo comma, prevede che lo Stato ha il dovere di disciplinare forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, mentre - a giudizio delle Regioni ricorrenti - le norme impugnate avevano disatteso questa esigenza di introdurre meccanismi di coinvolgimento delle Regioni.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri replicava sostenendo che:

- a) le norme impugnate si collocano nell'ambito della materia ordine pubblico, considerata alla luce del criterio di prevalenza, che assicura «una notevole capacità penetrativa alla potestà legislativa statale, con un raggio d'azione trasversale e potenzialmente espansivo su altre materie anche di competenza regionale»;
- b) possono segnalare «situazioni pericolo per la sicurezza urbana o di disagio sociale»;
- c) il concetto di sicurezza urbana e il riferimento alle situazioni di disagio sociale implica una invasione delle competenze regionali, ed in particolare di quella attinente ai servizi sociali per cui gli osservatori volontari si limitano a segnalare situazioni critiche, senza erogare servizi.

La Corte valutava innanzitutto la disciplina dettata nelle norme impugnate nella prospettiva della denunciata invasione delle competenze regionali. In quest'ambito circoscritto, esaminava il comma 40 dell'articolo 3 della citata legge 94/2009 e riteneva la “sicurezza urbana” inquadrabile nella materia

dell'ordine pubblico e sicurezza, demandata alla legislazione esclusiva statale<sup>137</sup>.

A diversa conclusione perveniva la Corte per quanto riguarda le situazioni di disagio sociale. La formula è generica (ricompresa nella sicurezza urbana) e abbraccia una platea di ipotesi di emarginazione o di difficoltà di inserimento dell'individuo nel tessuto sociale, situazioni che sono riconducibili alla materia dei servizi sociali.

Essendo questa espressione alquanto vaga, si presta a una interpretazione ampia, con conseguente dilatazione dei compiti (in collaborazione) delle associazioni. Taluni critici hanno mosso perplessità su questa norma giacché non si comprenderebbe perché situazioni di disagio sociale debbano essere segnalate alle Forze di polizia dello Stato o locali, e non, invece, se previsti, ai servizi di assistenza sociale. Hanno, pertanto, avanzato due ipotesi: 1) o si tratta di un uso linguistico improprio nella redazione della disposizione; 2) o il legislatore ha voluto attrarre i problemi connessi al disagio sociale in un circuito repressivo di polizia, più che di prevenzione e ausilio di carattere socio-assistenziale.

Questa materia è di competenza legislativa residuale delle Regioni.

In conseguenza, l'inciso “*situazioni di disagio sociale*” è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo per contrasto con l'articolo 117, comma quarto, della Costituzione<sup>138</sup>.

---

<sup>137</sup>Come già esaminato in precedenza, l'espressione “sicurezza urbana”, è stata definita dall'articolo 1 del decreto ministeriale 5 agosto 2008 come «un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, nel rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale». Questa definizione si collega con la sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati, e non si presenta perciò in contrasto con le norme costituzionali.

<sup>138</sup>Sent. Cort. Cost. 24/06/2010, n. 226 “*Quanto, al concetto di «sicurezza urbana», il dettato della norma impugnata non è in contrasto con la previsione costituzionale... la nozione di «sicurezza urbana» identifica «un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale».*

*Nell'occasione, questa Corte ha ritenuto che - nonostante l'apparente ampiezza della definizione ora riprodotta - il decreto ministeriale in questione abbia comunque ad oggetto esclusivamente la tutela della sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati.. Di qui, dunque, la conclusione che i poteri esercitabili dai sindaci, ai sensi dei commi 1 e 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, non possono che essere quelli finalizzati alla attività di prevenzione e repressione dei reati, e non i poteri concernenti lo svolgimento delle funzioni di polizia*

---

amministrativa nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome (sentenza n. 196 del 2009).

Alla stessa conclusione si deve pervenire con riguardo al concetto di «sicurezza urbana» che figura nella norma legislativa statale oggi impugnata, risultando anche più numerosi e stringenti gli argomenti in tale senso.

Né può condividersi, per questo verso, l'obiezione della Regione Toscana, stando alla quale si dovrebbe escludere che il ricorso alle associazioni di volontari, previsto dalle norme impugate, resti circoscritto nell'ambito della competenza legislativa statale di cui alla lett. h) dell'art. 117, secondo comma, Cost., perché ciò significherebbe affidare a privati cittadini una funzione necessariamente pubblica, quale appunto quella della prevenzione dei reati e del mantenimento dell'ordine pubblico. Tale obiezione non tiene conto, a tacer d'altro, del fatto che le associazioni di volontari svolgono una attività di mera osservazione e segnalazione e che qualsiasi privato cittadino può denunciare i reati, perseguibili d'ufficio, di cui venga a conoscenza (art. 333 del codice di procedura penale) e addirittura procedere all'arresto in flagranza nei casi previsti dall'art. 380 cod. proc. pen., sempre quando si tratti di reati perseguibili d'ufficio (art. 383 cod. proc. pen.); mentre lo stesso art. 24 della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), nel descrivere i compiti istituzionali della Polizia di Stato, prevede che essa eserciti le proprie funzioni al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini, «sollecitandone la collaborazione».

La conclusione è diversa per quanto attiene al riferimento alternativo alle «situazioni di disagio sociale»: una espressione in rapporto alla quale non risulta, di contro, praticabile una lettura conforme al dettato costituzionale.

La valenza semantica propria della locuzione «disagio sociale» - già di per sé assai più distante, rispetto a quella di «sicurezza urbana», dall'ambito di materia previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. - si coniuga, difatti, all'impiego della disgiuntiva «ovvero» («eventi che possano recare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale»), che rende palese l'intento del legislatore di evocare situazioni diverse ed ulteriori rispetto a quelle sottese dalla locuzione precedente...Nella sua genericità, la formula «disagio sociale» si presta, dunque, ad abbracciare una vasta platea di ipotesi di emarginazione o di difficoltà di inserimento dell'individuo nel tessuto sociale, derivanti dalle più varie cause (condizioni economiche, di salute, età, rapporti familiari e altre): situazioni, che reclamano interventi ispirati a finalità di politica sociale, riconducibili segnatamente alla materia dei «servizi sociali». Per reiterata affermazione di questa Corte, tale materia - appartenente alla competenza legislativa regionale residuale (tra le ultime, sentenze n. 121 e n. 10 del 2010) - individua, infatti, il complesso delle attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario (ex plurimis, sentenze n. 168 e n. 124 del 2009; n. 50 del 2008; n. 287 del 2004).

Non può, al riguardo, condividersi la tesi della difesa dello Stato, secondo cui le disposizioni impugate non inciderebbero su tale competenza regionale, in quanto gli osservatori volontari previsti dalla legge n. 94 del 2009 si limitano a segnalare «situazioni critiche», senza erogare servizi. Il monitoraggio delle «situazioni critiche» rappresenta, infatti, la necessaria premessa conoscitiva degli interventi intesi alla rimozione e al superamento del «disagio sociale»: onde la determinazione delle condizioni e delle modalità con le quali i Comuni possono avvalersi, per tale attività di monitoraggio, dell'ausilio di privati volontari rientra anch'essa nelle competenze del legislatore regionale...Nell'ipotesi in esame, per contro, il riferimento alle «situazioni di disagio sociale» si presenta come un elemento spurio ed eccentrico rispetto alla ratio ispiratrice delle norme impugate, quale dianzi delineata, finendo per rendere incongrua la stessa disciplina da esse dettata. Gli interventi del prefetto e del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, la preferenza accordata alle associazioni fra appartenenti in congedo alle Forze dell'ordine, la circostanza che le segnalazioni dei volontari siano dirette alle sole Forze di polizia (e non, invece, agli organi preposti ai servizi sociali) - previsioni tutte pienamente coerenti in una prospettiva di tutela della «sicurezza urbana», intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati in ambito cittadino - perdono tale carattere quando venga in rilievo il diverso obiettivo di porre rimedio a condizioni di disagio ed emarginazione sociale.

Il percorso argomentativo svolto dai giudici si è quindi basato sui seguenti passaggi logici: 1) la materia sicurezza è di competenza legislativa esclusiva dello Stato, e riguarda i soli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico; 2) l'attività di segnalazione, rivolta ad evitare pericoli alla sicurezza urbana, non contrasta con le norme costituzionali (articolo 117, comma 2, lettera h), perché si riferisce alle attività di prevenzione e repressione dei reati; 3) l'attività di segnalazione relativa alle situazioni di disagio sociale riguarda invece i servizi sociali, e questa materia appartiene alla competenza legislativa regionale residuale; 4) l'attività di segnalazione costituisce un monitoraggio che costituisce la necessaria premessa conoscitiva degli interventi intesi alla rimozione ed al superamento del disagio sociale, e la determinazione delle condizioni e delle modalità con le quali i Comuni possono avvalersi, per tale attività di monitoraggio, dell'ausilio di privati volontari, rientra anch'essa nelle competenze del legislatore regionale.

Secondo taluni autori<sup>139</sup>, questo percorso argomentativo ha seguito puntualmente i parametri normativi previsti dalle leggi vigenti, ma le conclusioni sollevano perplessità.

Infatti, non sarebbe ragionevole che si consentano le segnalazioni relative alla sicurezza urbana e quindi alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico e si vietino quelle relative alle situazioni di disagio sociale, che potrebbero essere la fonte di futuri reati e disordini. Inoltre, sarebbe difficile valutare, in concreto, quando una segnalazione si riferisca ad un evento che previene un reato, oppure quando essa riguardi una situazione di disagio sociale, che può essere la premessa di probabili reati o disordini.

Le perplessità su questa sommatoria giurisprudenziale non sarebbero causate dalla sentenza, ma dagli addendi legislativi, per varie ragioni.

---

6. Il comma 40 dell'art. 3 della legge n. 94 del 2009 deve essere dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost., limitatamente alle parole «ovvero situazioni di disagio sociale».

<sup>139</sup>V.d. I. VITTORIO, *Il Sole 24ore* - Guida agli Enti Locali, 10.07.2010, n. 28

In primo luogo, i concetti giuridici relativi a questo problema non sarebbero precisi e sarebbero sovrapposti l'uno all'altro. Vi sono infatti la sicurezza, la sicurezza pubblica e la sicurezza urbana. Quest'ultima è stata definita non direttamente da una legge, ma da un decreto ministeriale.

In secondo luogo, rilevano che, rispetto a questi concetti, le competenze legislative ed amministrative sono attribuite a soggetti diversi: ad esempio, Stato, Ministro (dell'Interno), Regioni, Sindaci e Prefetti, e molte competenze interferiscono tra di loro. Questo intreccio non contribuisce alla chiarezza dei rapporti e alla precisa delineazione delle competenze.

La sentenza della Corte costituzionale sarebbe quindi coerente alle norme vigenti, ma sarebbero queste norme che presentano gravi imprecisioni e difetti e che hanno determinato un risultato che solleva delle perplessità. La Corte costituzionale non ha vietato l'attività di segnalazione delle ronde e neppure ha dato un sostanziale via libera ad essa; sarebbe pervenuta a una soluzione intermedia, che però non persuade.

#### **Paragrafo V: Altri soggetti privati che svolgono funzioni di sicurezza: le guardie ecologiche**

Le guardie ecologiche volontarie (G.E.V.), sono cittadini che svolgono gratuitamente un servizio per la tutela dell'ambiente: sono istituite con leggi regionali. Hanno funzioni di Polizia Amministrativa e quindi, quando svolgono il servizio, sono considerati pubblici ufficiali. A differenza delle guardie volontarie delle associazioni (ambientali, zoofile, caccia e pesca, agricole), generalmente sono alle dipendenze delle amministrazioni provinciali (come in Piemonte e Lombardia), in altri casi e a seconda di quanto disposto dalle leggi regionali che le istituiscono, possono essere

costituite in associazioni di volontariato. In molte regioni sono affiliate all'apparato della Protezione Civile.

Il servizio volontario di vigilanza ecologica svolge le seguenti funzioni: promuovere l'informazione sulla legislazione vigente in materia di tutela ambientale; concorrere alla protezione dell'ambiente ed alla vigilanza in materia ecologica, nonché all'accertamento delle violazioni di disposizioni in materia ecologica, contenute in singole leggi indicate nel decreto d'incarico; promuovere l'educazione ambientale in collaborazione con il Parco Regionale dei Colli Euganei; offrire la propria disponibilità alle autorità competenti per collaborare in opere di soccorso in caso di pubbliche calamità o disastri di carattere ambientale (Protezione Civile).

Sono guardie particolari giurate (ecologiche o ambientali) nominate dal Prefetto o dal Presidente della Regione.

Alle G.E.V è affidato il compito di vigilare sull'osservanza delle norme statali e regionali per la conservazione del patrimonio naturale e dell'assetto ambientale riportate dalle Leggi Regionali istitutive del Servizio di Vigilanza Ecologica Volontaria. Le G.E.V., sono autorizzate ad esercitare attività di vigilanza e sanzionatoria in materia di: salvaguardia della flora spontanea e rara, disciplina della raccolta dei prodotti del bosco, del sottobosco e tutela della cortecchia erbosa superficiale; disciplina e regolamenti dei Parchi Naturali Nazionali, Regionali e delle riserve naturali; disciplina per lo smaltimento dei rifiuti (abbandono e combustione di rifiuti); applicazione dei regolamenti comunali delle ordinanze sindacali finalizzate alla tutela dell'ambiente; accensione di fuochi e abbruciamenti; percorsi



fuoristrada e parcheggi in prati e aree agricole; tutela di alcune specie di fauna minore (formica rufa, gamberi, anfibi e chioccioline).

Le Guardie Ecologiche Volontarie sono guardie giurate, ma sono anche qualcosa di più e di diverso: sono pubblici ufficiali. Le G.E.V. esercitano la vigilanza. L'incarico è loro conferito per lo svolgimento di una pubblica funzione: l'accertamento di violazioni amministrative nel settore dell'ecologia. E' grazie a questo che le Guardie Ecologiche Volontarie sono pubblici ufficiali e più precisamente agenti di Polizia Amministrativa. Le G.E.V., nel loro lavoro di accertamento, hanno il potere di chiedere le generalità: cosa che una semplice guardia giurata non può fare. Il cittadino quando è di fronte ad un pubblico ufficiale, è tenuto a fornire, se richiesto, le proprie generalità esibendo un documento valido per l'identificazione.

Le G.E.V. possono redigere verbali che fanno fede sino a querela di falso e procedere a sequestro cautelare.

Il servizio non è retribuito e non dà luogo ad un rapporto di lavoro con l'ente pubblico gestore. È previsto l'obbligo di prestare un minimo di ore di servizio mensili che può variare da provincia a provincia in quanto non esiste un univoco regolamento.

Le regioni italiane che hanno attivato il servizio di vigilanza ecologica sono le seguenti: Trentino alto Adige, Calabria (l.r. 19/2007), Lombardia (l.r. 9/2005), Piemonte (l.r. 32/1982 e r.r. 5/1983), Emilia-Romagna (l.r. 23/1989), Liguria (l.r. 30/1990), Toscana (l.r. 7/1998 con la denominazione GAV, guardie ambientali volontarie), Lazio, Umbria (l.r. 4/1994), Marche (l.r. 29/1992 e r.r. 1/2010), Abruzzo (l.r. 27/1995), Puglia (l.r. 10/2003 e r.r.

4/2006), Sicilia, Campania (l.r. 10/2005 con la denominazione GAV, guardie ambientali volontarie), Molise (l.r. 23/2006 con la denominazione GAV, guardie ambientali volontarie ), Basilicata (l.r. 21/2000).

#### **Paragrafo V.I.:Le guardie venatorie**

Sono soggetti privati che si occupano di tutela e salvaguardia della fauna selvatica nel territorio (ad esempio riserve faunistiche,).

Erano figure già presenti nei secoli scorsi (meglio note come “guardiacaccia”) ed avevano il compito di evitare il bracconaggio nelle terre dei nobili oltre a provvedere per alla caccia o alla pesca nelle stesse. Inoltre, erano una figure dipendenti dai comitati provinciali della caccia, istituiti con il Regio decreto del 5 giugno 1939, n. 1016, annoverabile tra gli antesignani degli attuali agenti e ufficiali della Polizia provinciale.

Le guardie venatorie svolgono normalmente un'attività di controllo e vigilanza in ambito territoriale per acquisire informazioni sullo stato del territorio e sulle abitudini degli animali oltre ad avere un compito più squisitamente didattico per educare al rispetto dell'ambiente, della fauna selvatica e della normativa di riferimento. Inoltre segnalano alle autorità competenti le eventuali malattie riscontrate dalla fauna, provvede all'abbattimento dei capi malati.

Tra le funzioni delle guardie vi è la verifica dei permessi e delle licenze dei cacciatori nonché la contestazione di reati con possibilità di elevare

contravvenzioni in caso di violazione delle leggi a tutela del patrimonio faunistico.

In Italia possono essere agenti degli enti locali, oppure di enti diversi a cui legislazione italiana autorizza la possibilità di nominare guardie venatorie volontarie alle quali sia riconosciuta la qualifica di guardia giurata.

L'attuale Corpo di Polizia Provinciale, là dove istituito o il Servizio provinciale di vigilanza ittico-venatorio, rappresentano le maggiori istituzioni dipendenti dagli enti locali, deputate all'esercizio della vigilanza in materia venatoria e contro il fenomeno del bracconaggio mentre le guardie delle associazioni nominate dagli enti provinciali sono Guardie Giurate, con la funzione di Pubblico Ufficiale e di Polizia Amministrativa, durante lo svolgimento della propria attività di istituto.

Si disputa circa la natura di agenti di polizia giudiziaria della guardie venatorie volontarie. In via preliminare occorre rilevare che la legislazione italiana prevede: a) accertatori con funzioni di polizia giudiziaria; b) accertatori privi delle funzioni di polizia giudiziaria.

Esaminando il predetto punto a), l'art. 57 c.p.p. statuisce che le funzioni di polizia giudiziaria sono esercitate dai Carabinieri, Polizia di Stato e Penitenziaria, Guardia di Finanza e Guardie Forestali. Per quel che concerne il punto b) la legge prevede l'istituzione di corpi con funzioni e compiti amministrativi tra i quali le guardie giurate e le guardie volontarie delle associazioni venatorie o protezionistiche nazionali riconosciute ex art.

27 della legge 11 febbraio 1992 n. 157. Va, tuttavia, rilevato che la nomina delle suddette guardie, così come si evince dall'art. 128 della Carta Costituzionale, spetta alle Regioni o alle Province. L'art. 27 della legge 157/92 prevede, infatti, che la vigilanza venatoria è affidata: a) agli agenti alle dipendenze degli enti locali delegati. “Ad essi è riconosciuta la qualifica di agenti di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza ai sensi della legislazione vigente”; b) alle guardie giurate comunali, forestali e campestri, le quali per legge del 1907 sono anche agenti di P.S.; c) alle guardie volontarie delle associazioni venatorie, ecologiche e zoofile riconosciute da leggi regionali; d) alle guardie giurate private.

In giurisprudenza vi sono due orientamenti in merito ai poteri spettanti alle guardie volontarie venatorie.

Secondo un orientamento minoritario<sup>140</sup> *“in tema di disciplina della caccia, le guardie volontarie delle associazioni di protezione ambientale rivestono la qualifica di agenti di polizia giudiziaria, atteso che la legge. 11 febbraio 1992 n. 157 attribuisce espressamente alle stesse i compiti di vigilanza venatoria sulla applicazione della medesima legge, in essi ricomprendendosi il potere ispettivo, quello di controllo della fauna abbattuta o catturata ed il potere di accertamento dei reati, cui è necessariamente collegato il dovere di acquisire gli elementi probatori e di impedire che i reati vengano portati ad ulteriori conseguenze”*.

---

<sup>140</sup>V.d. sent. Cass. Pen., sez III, 21/02/2006, n. 6454. In applicazione di tale principio la Corte ha ritenuto, in tale arresto, legittimo il sequestro dell'arma e delle cartucce operato nell'esercizio dei poteri assegnati alle guardie volontarie venatorie.

L'orientamento maggioritario<sup>141</sup> sostiene, invece, che le guardie venatorie delle associazioni venatorie e di protezione ambientale, non rivestendo al qualifica di agenti di polizia giudiziaria, non possono sostituirsi o fare le veci degli agenti di P.G. previsti dall'art. 28 della legge 157/92. Per tali ragioni, non avendo i poteri della polizia giudiziaria, possono controllare solo soggetti che siano in atteggiamento di caccia ed in possesso di armi o arnesi atti alla caccia. Le guardie volontarie venatorie possono richiedere ai cacciatori di fornire le proprie generalità, di mostrare (e non di ispezionare) armi o arnesi ovvero la selvaggina in loro possesso e di esibire i documenti per l'esercizio dell'attività venatoria, ma non possono procedere ad alcun perquisizione né sequestro di armi, arnesi o selvaggina. Essi possono solo redigere verbali di contestazione in cui devono esporre, in caso di infrazione, le circostanze di fatto, ivi compreso le norme che si ritengono violate, e le eventuali osservazioni della persona ritenuta responsabile della presunta violazione.

---

<sup>141</sup> Nelle sentenze n. 15074 del 2007, n. 13600 del 2008 e n. 14231 del 2008 la Cassazione, infatti, ha asserito che: *"Le guardie volontarie delle associazioni venatorie e di protezione ambientale non rivestono la qualifica di agenti di polizia giudiziaria, anche se alle stesse è affidata la vigilanza sulla applicazione della L. n. 157 del 1992 sulla caccia, con la conseguenza che non è loro consentito operare il sequestro delle armi, della fauna e dei mezzi di caccia, spettando tale potere, ex art. 28 legge cit., ai soli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria"* .

## Considerazioni conclusive

Il coinvolgimento dei privati nelle funzioni di sicurezza pubblica, come è stato esaminato nel presente elaborato, è in continuo divenire ed evoluzione.

Non deve intendersi, però, che questa fenomeno sia una tendenza di costume, di carattere estemporaneo o che risponda alla stessa logica del decentramento amministrativo, attuato a partire dagli anni '90. Oppure, che si tratti di una “gentile concessione” dell’Ente-Stato circa la materia oggetto di sua competenza esclusiva. La partecipazione dei privati risponde, invece, all’esigenza, da un lato, di ottimizzazione delle risorse umane e finanziarie, attingendo, laddove possibile, a fondi privati. In tal senso, si leggano le osservazioni di quanti non vorrebbero più l’impiego delle Forze di Polizia per garantire la sicurezza negli stadi, trattandosi di eventi sportivi di natura privata e, quindi, di competenza, si afferma, delle società organizzatrici. Dall’altro lato, di raggiungere risultati più proficui in termini di efficienza ed efficacia, ascoltando le esigenze dei cittadini, puntando non solo sulla repressione dei reati, bensì soprattutto sulla prevenzione. Al cittadino, infatti, interessa relativamente che venga punito l’autore di un reato commesso in suo danno; si sentirà maggiormente soddisfatto e, quindi, sicuro, se quel reato non venga commesso.

Fin dove si può spingere la devoluzione, o meglio, la partecipazione, dei privati nell’esercizio della funzione pubblica, stante il disposto dell’articolo 117, comma 2, lett. h), Cost. che riserva tale funzione in via esclusiva allo Stato?

Si può sostenere, *de iure condito*, che il privato non potrà certo esercitare quelle funzioni diretta a mantenere l’ordine pubblico, inteso come ordine materiale ovvero come condizione volta ad impedire la consumazione dei reati e ad eliminare i fattori che possono creare disagi e/turbative per i consociati o pericolo per la stabilità dell’ordine costituzionale. Ciò è

stabilito anche al fine di garantire il monopolio statale sull'esercizio dell'azione penale che verrebbe gravemente compromesso in caso contrario, con inevitabile ripercussioni anche sulla medesima applicazione della legge penale sul territorio nazionale.

Tuttavia, potrà esercitare le funzioni "ausiliarie" a quest'ultime. Senza mai poter assumere la veste di "pubblico ufficiale" per la quale è richiesto l'incardinamento presso la pubblica amministrazione in virtù di un rapporto di servizio (articolo 97 Cost.), il privato può senz'altro contribuire al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, nelle forme attualmente previste o in altre che verranno disciplinate. Ciò, se vogliamo, è già previsto dalla nostra Carta Costituzionale che all'articolo 2 dispone "*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà sociale politica, economica e sociale*", e all'articolo 4, comma 2, che dispone "*Ogni cittadino ha il dovere di svolgere secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società*".

Dal combinato disposto di queste due norme emerge che al cittadino è senz'altro consentito concorrere, partecipare alla funzione-sicurezza, nei termini sopra esposti, anche considerando che la sicurezza è la condizione primordiale, indispensabile, per lo svolgimento di tutte le altre attività umane e per il progresso della società.

## BIBLIOGRAFIA

- A. ACIERNO, *Dagli spazi della paura all'urbanistica per la sicurezza*, Alinea, 2003;
- G. AMATO, *Prefazione*, in PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, Maggioli, Roma 2010;
- G. AMENDOLA, *La città postmoderna*, Laterza, 2008;
- F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale, parte speciale II*, Giuffrè, 1986;
- G. ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Milano-Torino-Roma, 1913;
- K. BINDING, *Die Normen und ihre Ubertretung*, I, Leipzig, 1922;
- V.L. BOBBIO, *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana* in "Stato e mercato", n. I, 2000;
- G. CAIA, *L'Amministrazione della pubblica sicurezza e le forze di polizia: l'assetto delle competenze e il coordinamento in relazione i recenti interventi normativi*, in *Nuovi orizzonti della sicurezza urbana*, BUP, 2008;
- G. CAIA, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, seconda edizione, Giuffrè, Milano, 2003;



- G. CARBONI, *L'inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità*, Milano, 1970;
- M.CARDILLI, *Il potere di ordinanza del Sindaco ex articolo 54 del Decreto Legislativo n. 267/2000 nelle disposizioni modificative del c.d. "pacchetto sicurezza"*, in *www.amministrativamente.com - Rivista elettronica di diritto e pratica delle amministrazioni pubbliche*, n. 2/2009;
- G.CAUTILLI, *I caratteri epistemologici del concetto di polizia in Italia*, Roma, 2006;
- G. CAZZELLA, *L'art. 118 della Costituzione e il coordinamento in materia di ordine pubblico e sicurezza*, in *Scritti in onore di Aldo Buoncristiano*, a cura di Carlo Mosca, Rubbettino, Catanzaro, 2008;
- A. CHIAPPETTI, voce *Polizia (dir.pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1985
- M.COLACITO, voce *Sicurezza (Diritto Pubblico)*, in *E.d.D.*, XXVIII, Roma, 1992;
- G.CORSO, voce *Polizia di sicurezza*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1996;
- E. D'ALBERGO, P. VASELLI, *Un'amministrazione imprenditoriale? Il cambiamento nel sistema pubblico fra apprendimento ed ipocrisia*, Seam, Roma, 1997;

- G.FALCON, *Il federalismo dei sindaci (e dei prefetti)*, in *Le Regioni*, XXXVII, n. 3-4, giugno-agosto 2009;
- F.FAMIGLIETTI, *Spigolando nel “sistema sicurezza”: tra funzioni di polizia, “pubblica sicurezza” e “nuova” prevenzione*;
- F. FARRUGGIA, *Le politiche nazionali della sicurezza partecipata nel Regno Unito e in Francia*, in *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Maggioli, 2008;
- S. LICCIARDIELLO, *Le autorizzazioni di polizia*, Giuffrè, 2013;
- M. LUDOVICO, *Il Sole 24 Ore – Guida al diritto*, 2009;
- M. L. MANISCALCO, *Sociologia generale e sociologia della comunicazione*- Roma, 2005;
- C. MOSCA, *Sicurezza di prossimità e di comunità per i cittadini*, in *Rivista di Polizia*, II-III, Santa Maria Capua Vetere, 2003;
- A.NOVA, voce *Polizia amministrativa*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XI, Torino, 1996;
- V.E.ORLANDO, *Principii generali del diritto amministrativo*, V ;
- D.OSBORNE, T. GAEBLER, *Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Garzanti, Milano, 1995;
- A.PACE, *La funzione di sicurezza nella legalità costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali* XXXIV, n.4, dicembre 2014;
- A.PAJNO, *La “sicurezza urbana” tra poteri impliciti e inflazione normativa*, *Nota per il gruppo di Astrid su “Sicurezza e sicurezze”*, 2009, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it);

- B.G. PETERS, J. PIERRE, *Governance without government? Rethinking public administration*, in *Journal of Public Administration and Theory*, vol. 8, n. II, 1998;
- A. PETRILLO, *La città perduta. L'eclissi della dimensione urbana nel mondo contemporaneo*, Dedalo, 2000;
- E. PFOSTL (a cura di), *Politiche regionali e sicurezze*, Istituto di Studi Politici "S. Pio V", Roma, 2005;
- O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in *Primo trattato completo di Diritto amministrativo in Italia*, Società Editrice Librai, 1904;
- A.M. SANDULLI, *Elementi di legislazione di pubblica sicurezza*, Roma, 1991;
- R. SELMINI (a cura di), *La sicurezza urbana*, Bologna, 2005;
- R. SENNET, *La coscienza dell'occhio*, Feltrinelli, 1992;
- A. TORRE, *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Maggioli, 2008;
- L. VANDELLI, *I poteri del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del t.u.e.l.*, in [www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it);  
  
*Nota per il gruppo di Astrid su "Sicurezza e sicurezze"*, 2009, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it);
- P. VIRGA, *La potestà di polizia*, Milano, 1954
- I. VITTORIO, *Il Sole 24ore*, 2010